

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y LA
CONFIGURACIÓN DE RIESGOS POR INUNDACIONES EN CALI DURANTE LA
DÉCADA DE 1990**

NAYIBE JIMÉNEZ PÉREZ

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
SANTIAGO DE CALI
2015**

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y LA
CONFIGURACIÓN DE RIESGOS POR INUNDACIONES EN CALI DURANTE LA
DÉCADA DE 1990**

NAYIBE JIMÉNEZ PÉREZ

**Trabajo de investigación para optar al título de
Magister en Sociología**

**Director:
Carlos Alberto Mejía
Sociólogo, Mg.**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
SANTIAGO DE CALI
2015**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
1.1 Problema de investigación.....	8
1.2 Objetivos	11
1.3 Hipótesis	11
1.4 Universo de estudio	12
1.5 Método de investigación	14
1.5.1 Fuentes de información.....	15
CAPÍTULO 2. DEBATES EN TORNO AL RIESGO Y LA POLÍTICAS PÚBLICA	19
2.1 La configuración de riesgos	20
2.1.1 El riesgo como consecuencia de la acción humana	20
2.1.2 El riesgo asociado a la presencia de amenazas naturales.....	26
2.2 Las políticas públicas como expresión del régimen político en una sociedad	29
2.3 El riesgo y la toma de decisiones públicas	41
2.3.1 Demanda de riesgo aceptable (variable 1).....	42
2.3.2 Tensiones entre la demanda y la oferta de riesgo (variable 2).....	42
2.3.3 Riesgo objetivo (variable 3).....	44
2.4 Modelo de relaciones entre las variables 1, 2 y 3.....	45
CAPÍTULO 3. CONFIGURACIÓN DE LA NOCIÓN DE RIESGO ACEPTABLE..	47
3.1 El marco institucional de la política de vivienda de interés social en la década de 1990	48
3.1.1 El espíritu neoregulador de la política de VIS.....	50
3.1.2 Sobre el tema de riesgo	54
3.2 Organización del espacio urbano en Cali y la configuración de riesgos por fenómenos naturales.....	64
3.2.1 Ocupación del oriente de Cali: configuración de un riesgo colectivo	72

3.2.2 Desarrollo institucional y liderazgo de Cali en el conocimiento y la mitigación de riesgos	77
3.3 Conclusiones sobre el riesgo aceptable	83
CAPÍTULO 4. TENSIONES ENTRE LA DEMANDA Y LA OFERTA DE RIESGO ACEPTABLE	85
4.1 Decisiones y debates públicos sobre VIS y desarrollo territorial de Cali durante la década de 1990	87
4.1.1 Ampliación del perímetro urbano y usos del suelo en la periferia de la ciudad ..	90
4.1.2 Vivienda de interés social: Programa Ciudadela Desepaz.....	105
4.2 Incentivos y mecanismos que condujeron a la construcción de la Ciudadela Desepaz en una zona de riesgo	113
4.2.1 Incentivos para la toma de decisiones.....	114
4.2.2 Réditos y mecanismos	118
CAPÍTULO 5. CONDICIONES DE RIESGO EN LA COMUNA 21 (PROGRAMA DE VIVIENDA CIUDADELA DESEPAZ)	126
5.1 Localización en el extremo oriental de la ciudad	127
5.2 Características de las viviendas y el entorno urbano.....	132
5.3 Pérdidas y daños por lluvias e inundaciones ocurridos en la Comuna 21	135
6. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	138
7. BIBLIOGRAFÍA	143
8. ANEXOS	156
ANEXO 1. Listado de noticias del periódico.....	156

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Acuerdos Municipales sobre expansión del perímetro urbano y VIS, 1990-2002.	15
Tabla 2. Criterios de evaluación para la declaración de elegibilidad de proyectos de VIS .	56
Tabla 3. Proyectos, propietarios y algunas características de las soluciones de vivienda .	109

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Zonas de expansión establecidas en el Plan de Desarrollo de Cali de 1991	92
Mapa 2. Nuevas áreas de expansión (G y H) y ampliación de las poligonales B y C – Estatuto de usos del suelo 1993.	97
Mapa 3. Zonas para vivienda de interés social - POT (incluye la zona de expansión y las de régimen diferido).....	101
Mapa 4. Clasificación del suelo – POT 2014.....	105
Mapa 5. Localización de proyectos habitacionales de la Ciudadela Desepaz, 1995	111
Mapa 6. Barrios creados/legalizados en Cali entre 1950 y 2000	123
Mapa 7. Amenaza sísmica y por inundación en el oriente de Cali	131
Mapa 8. Densidad de población y vivienda por barrios.....	134
Mapa 9. Personas afectadas por eventos hidrometeorológicos (inundación, deslizamiento, lluvias, tormenta eléctrica y vendaval).....	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de análisis	46
Figura 2. Registros de pérdidas y daños por eventos hidrometeorológicos (inundación, deslizamiento, lluvias, tormenta eléctrica y vendaval), entre 1950 y 2012	76

INTRODUCCIÓN

Durante la temporada invernal 2010 – 2011 se registraron en la ciudad de Cali cerca de 23.000 personas y de seis mil viviendas afectadas principalmente por inundaciones y deslizamientos (Corporación OSSO, 2011). Los daños ocurridos en la ciudad no fueron tan publicitados ni de la magnitud de los que se presentaron en otras regiones del territorio nacional como la ruptura del Canal del Dique en el departamento de Bolívar o la desaparición del municipio de Gramalote en Norte de Santander. Sin embargo, los efectos pusieron en evidencia a Cali como una de las ciudades con mayor riesgo del país, al concentrar 2,3 millones de personas en una zona de amenaza sísmica alta y alrededor de 800 mil habitantes localizados bajo el nivel del río Cauca (Corporación OSSO, 2011). Esta situación implicó la movilización de recursos del gobierno nacional, bajo la gestión de las autoridades gubernamentales locales, para promover medidas de mitigación del riesgo como el reforzamiento del dique que desde la década de 1960 protege a Cali de los periódicos desbordamientos del río Cauca y la reubicación de la población localizada sobre él.

Los impactos locales de la temporada invernal son el resultado de un gradual proceso de acumulación de condiciones de riesgo que lleva aproximadamente cinco décadas, el cual se expresa en la continua expansión del perímetro urbano hacia tierras con limitaciones ambientales localizadas en la llanura de inundación del río Cauca, ocupadas por población pobre bajo diversas modalidades de apropiación del suelo (invasiones, urbanizaciones ilegales, programas de vivienda de interés social - VIS). El Estado central y la élite política local han desempeñado un papel fundamental en este proceso, a través de decisiones que han promovido directamente la ocupación de dichas tierras o que han legitimado la acción de otros actores. En esta investigación se analiza el programa de vivienda Ciudadela

Desepaz, que se diseñó e inició su ejecución en la década de 1990 en el extremo oriental de la ciudad, bajo la nueva institucionalidad que empezó a regir el sector con la expedición de la Ley 3 de 1991 y que generó las condiciones para que el sector privado fuera responsable de la provisión y financiación de la vivienda, mientras que el Estado se asume como regulador del sistema y garante de la entrega de subsidios a la población demandante.

Con la ejecución del programa Ciudadela Desepaz el gobierno local redujo el déficit cuantitativo de vivienda para la población con menores recursos, sin embargo, también incrementó las condiciones de riesgo, tanto por la localización del programa como por las características técnicas de las viviendas. Interesa indagar, por tanto, los mecanismos que condujeron a decidir e implementar estas decisiones, a pesar que ya para la época existía un conocimiento acumulado sobre los riesgos por amenazas naturales en la ciudad y medidas de mitigación que se generaron como resultado del liderazgo que tuvo Cali en el tema desde la década de 1980. De acuerdo con esto, en el documento se presentan en el Capítulo 1 los principales elementos que constituyen el diseño de la investigación; en el Capítulo 2 se introduce el marco teórico en el que se hace una síntesis de los principales debates en torno a las nociones de riesgo y política pública, a partir de las cuales se identificaron las variables de análisis y las interacciones que conducen a develar la relación entre la política de VIS y las condiciones de riesgo en la ciudad.

En el Capítulo 3 se analizan los principales elementos estructurales y de contexto que subyacen en la concepción de riesgo que prevalece en la política de VIS y en las decisiones que tomaron los actores políticos locales en relación con la ampliación del perímetro urbano y el diseño del programa Desepaz. El Capítulo 4 se enfoca en la identificación de los mecanismos que incentivaron tales decisiones y el Capítulo 5 hace una descripción de sus consecuencias en la configuración de condiciones de riesgo para la población implicada en el programa de vivienda. En las conclusiones se presentan algunos elementos que se consideran necesarios abordar tanto para el análisis de las políticas públicas desde la academia, como para su evaluación como parte del control social que debe ejercer la ciudadanía sobre las decisiones públicas.

CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Problema de investigación

En esta investigación interesa indagar acerca del manejo del tema de riesgo en la política de vivienda de interés social (VIS), luego de la reforma estructural que tuvo el sector en la década de 1990, como resultado de los ajustes estatales que buscaban incorporar los cambios macroeconómicos de la época y la implantación del modelo neoliberal. Con esta reforma se privatizó la promoción, la consecución y el financiamiento de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos, mientras que el Estado quedó encargado de la gestión de incentivos económicos para que las familias puedan adquirir las soluciones de vivienda (Tarchópulos, 2008). El descuido de la atención a las condiciones de habitabilidad de las viviendas construidas, evidenciada por diversos autores expertos en el tema (Escallón, 2012; Figue, 2006; Tarchópulos, 2008), expresa en parte el nivel de riesgo aceptable que se puede identificar tanto en el nuevo diseño institucional como en su implementación, en la cual intervienen diversos actores del orden nacional y local con intereses particulares y racionalidades específicas. La noción de riesgo aceptable se entiende como la decisión sobre el nivel de pérdidas esperables que se asume como resultado de aceptar que ocurrirán fenómenos naturales o tecnológicos, los cuales incidirán sobre las vidas y bienes expuestos (Velásquez, 1996). En la medida en que toda decisión implica riesgo (Luhmann, 2006), en esta investigación se sostiene que toda decisión tiene implícita una decisión sobre el riesgo aceptable, lo cual aplica en mayor medida a las decisiones de carácter público porque éstas afectan a amplios sectores de la población y por tanto deben ser tomadas con responsabilidad.

En el marco del nuevo diseño institucional de la política de VIS, intervienen nuevos actores tanto en el diseño como en la implementación de la política o se redefinen los roles de los actores que intervenían desde el anterior modelo. Ahora los municipios tienen la obligación de gestionar sus propios programas de vivienda y determinar las zonas urbanas destinadas para este propósito (Tarchópulus, 2008), mediante la figura de los Fondos Municipales de Vivienda de Interés Social, constituidos con recursos de los municipios y los subsidios nacionales (Ley 3 de 1991, Cap. V). Las decisiones que toman los actores políticos locales en relación con la ubicación de los proyectos de VIS constituyen un factor clave en el nivel de riesgo aceptable que con éstas se asume y su responsabilidad está plenamente justificada, si se tienen en cuenta los planteamientos de Luhmann (2006) acerca de la necesidad de atribuir la responsabilidad de las acciones desde el punto de vista de la decisión que se toma y no desde sus consecuencias, dada la incalculabilidad de todas las posibles pérdidas.

Lo anterior se puede evidenciar en el caso de Cali, donde en la década de 1990 se presentaron intensos debates públicos sobre la ampliación del perímetro urbano y el ordenamiento del territorio de la periferia, ante la presión que ejercían el continuo incremento del déficit de vivienda para población pobre y la generación de asentamientos informales. Los actores políticos responsables del tema, Concejo y Administración Municipal, aprobaron la expansión de la ciudad hacia zonas con una alta susceptibilidad de ser afectadas por la presencia de amenazas naturales como sismos e inundaciones, a pesar que contaron con conceptos técnicos sobre las restricciones para urbanizar de algunos terrenos como la llanura de inundación, las zonas de cauces abandonados o madre viejas del río Cauca, en donde se localizó el programa de vivienda Ciudadela Desepaz, actual Comuna 21.

Desepaz fue considerado en su momento como el programa de vivienda de interés social más grande del país (Bonilla y Galeano, 2000), con el cual se redujo el déficit de vivienda en la ciudad, por los más de 140 mil habitantes que se proyectaron como beneficiarios de las unidades de vivienda que se construyeron. No obstante, en la ciudadela se tardaron en

solucionar aspectos fundamentales para la habitabilidad de las viviendas como el acceso a servicios adecuados de transporte, agua y energía, mientras que otros como la arborización o la seguridad aún son parte de las problemáticas sociales no resueltas en el sector. Estas condiciones que se generaron durante la ejecución del programa de vivienda, junto con su localización, son elementos que contribuyeron a incrementar las condiciones de riesgo ya existentes en el oriente de la ciudad, y que fueron construidas históricamente como resultado del proceso de urbanización sobre la llanura de inundación del río Cauca, lo cual se puede explicar como resultado de una lógica de apropiación del suelo que Jacques Aprile-Gnisset (2012) describe a través de “la persistencia, desde el siglo XVIII - por lo menos – hasta hoy, de una doble tradición de lucha entre la vieja práctica de acaparamiento de tierras por parte de la oligarquía local y el muy arraigado hábito popular de protesta y resistencia” (p.87). Dichos riesgos se han materializado en varias ocasiones en pérdidas y daños por inundaciones en la Comuna 21, tal como ocurrió durante la temporada invernal de 2010 – 2011 (Corporación OSSO, 2013a).

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación se busca indagar si la reestructuración de la política de VIS a comienzos de la década de 1990 incidió en la toma de decisiones públicas que condujeron a la configuración e incremento de riesgos en Cali. De igual manera se abordan los siguientes interrogantes específicos:

- ¿Cuál es la exigencia de riesgo aceptable que se puede evidenciar en las decisiones que los actores políticos tomaron en Cali durante la década de 1990, en relación con las políticas de suelo y vivienda de interés social?
- ¿Los proyectos de vivienda de interés social del programa Desepaz acataron las demandas de riesgo aceptable establecidas en el marco institucional y las decisiones de los actores políticos locales?
- ¿Qué incentivos motivaron la toma de decisiones por parte de los actores políticos locales que finalmente condujeron a la configuración de riesgos?
- ¿Cuáles son las características de los riesgos que se configuraron en la Comuna 21, donde se localizó el programa de vivienda Desepaz?

1.2 Objetivos

Para responder a los anteriores interrogantes, la investigación se propuso como objetivo principal, identificar los elementos que tipifican la relación entre la política pública de vivienda de interés social y el riesgo en la ciudad de Cali durante la década de 1990. Para desarrollar este objetivo, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar el efecto que tiene el carácter neoregulador de la política de VIS sobre el tema de riesgo.
- b) Identificar la manera como se constituyó el riesgo aceptable en la ciudad de Cali para la década de 1990, en tanto demanda ciudadana.
- c) Describir las tensiones entre la demanda de riesgo aceptable que establece el Estado a través de la política de VIS y la oferta de riesgo que se estableció con el programa de vivienda Desepaz.
- d) Describir el riesgo objetivo o concreto que se configuró en el oriente de la ciudad, específicamente en la Comuna 21.

1.3 Hipótesis

Hipótesis principal

El carácter del diseño institucional de la política de VIS se reestructuró a comienzos de la década de 1990 en Colombia incidió en la toma de decisiones que condujeron a la configuración e incremento de riesgos por fenómenos naturales en el oriente de Cali, en la medida en que hizo parte de un régimen político que generó las condiciones para que la lógica del mercado - a través de la cual se impuso el acceso a la vivienda dirigida a los sectores más pobres de la ciudad – generara una serie de réditos políticos y económicos que incentivaron las decisiones de los actores políticos locales a favor de sus intereses particulares y por encima del bienestar colectivo, afectando con ello las condiciones de habitabilidad de las viviendas, específicamente por el incremento de riesgos a amenazas naturales como sismos e inundaciones.

Hipótesis secundarias

- La política de VIS de la década de 1990, que promueve la gestión del sector a través de la lógica del subsidio a la demanda, contribuyó a la legitimidad de los actores políticos locales, en la medida en que generó las condiciones institucionales para darle continuidad a la práctica de favorecer la ocupación de tierras rurales o suburbanas que permitió incrementar de manera exponencial la renta del suelo urbano, con lo cual se generaron fenómenos como la segregación social y espacial de la ciudad y la distribución social de condiciones de riesgo.
- Las decisiones que tomaron el Concejo y la Administración Municipal de Cali en la década de 1990, en relación con la ampliación del perímetro urbano en el extremo suroriental de la ciudad y la localización del programa Desepaz en dicha zona, contribuyeron a incrementar las condiciones de riesgo al darle continuidad a la ocupación y urbanización de la llanura de inundación del río Cauca, a expensas del incremento de los riesgos de largo plazo para los habitantes, pero de ingresos especuladores de corto plazo para urbanizadores y políticos.

1.4 Universo de estudio

Desde la década de 1960 se conoce de la ocupación de las tierras bajas e inundables del oriente de Cali, mediante acciones de hecho (invasiones, urbanizaciones ilegales) o programas de vivienda fomentados por entidades estatales del orden nacional como el Instituto de Crédito Territorial (hoy Fondo Nacional de Vivienda) o del orden local como el Instituto de Vivienda de Cali - Invicali (hoy Secretaría de Vivienda Social). Muchos de los barrios que se construyeron a partir de estos proyectos de vivienda son en la actualidad sectores integrados y de buena calidad, con condiciones de habitabilidad muy satisfactorias (Jaramillo, 1994, citado en Fique, 2006). En otros casos, como amplios sectores de lo que hoy se conoce como el Distrito de Aguablanca, se trata de barrios que aun tienen deficientes condiciones de habitabilidad, las cuales son agravadas por la situación de inseguridad que se vive en algunas zonas.

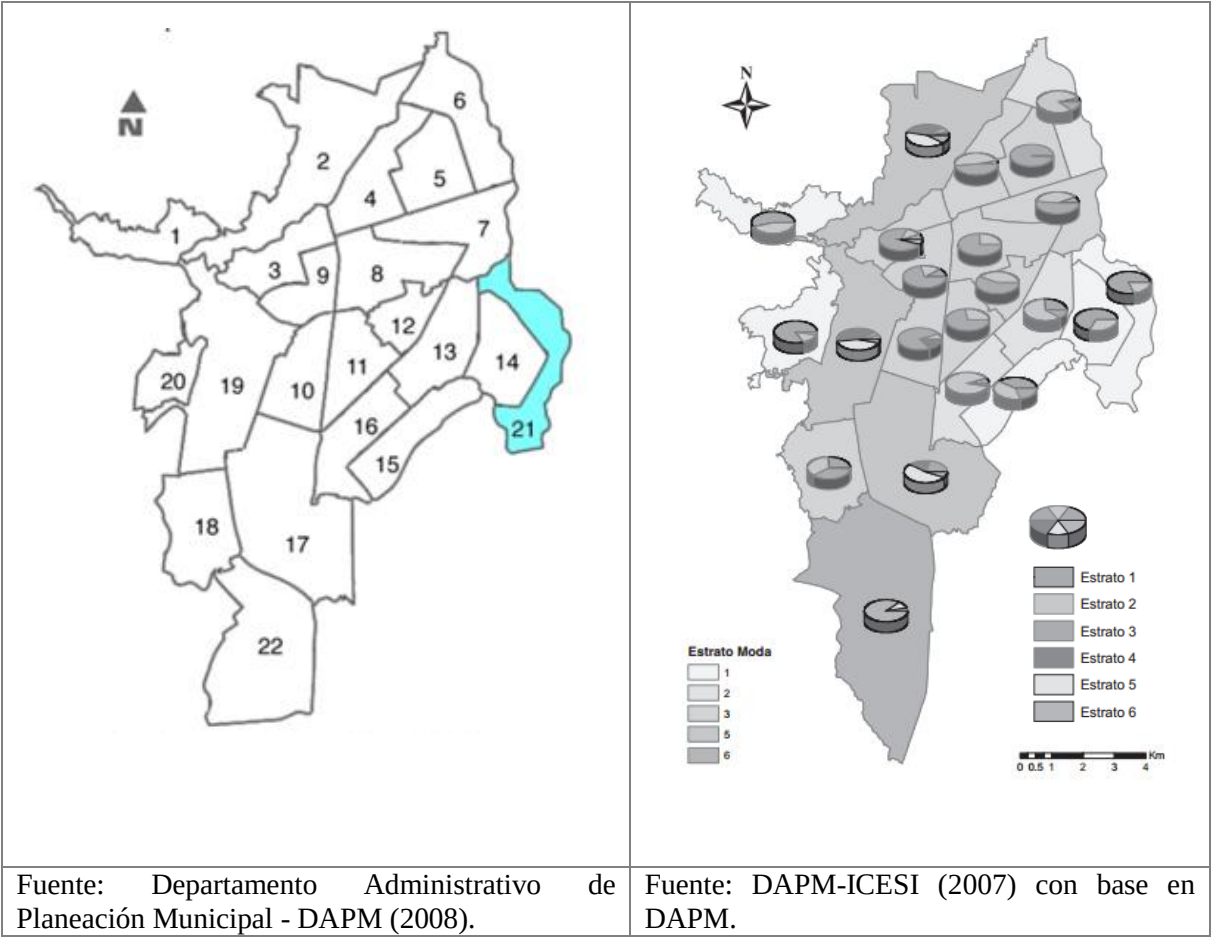
Teniendo presente los anteriores antecedentes, en esta investigación se analizó el programa de vivienda Ciudadela Desepaz que se diseñó a comienzos de la década de 1990 bajo la administración del Alcalde Rodrigo Guerrero Velasco como parte de su política de “Desarrollo, Seguridad y Paz”, con la que se buscaba reducir los factores de violencia del oriente de Cali. Se trató del primer programa de vivienda que se implementó en el marco de la nueva institucionalidad que se estableció con la Ley 3 de 1991 y por tanto fue el resultado de una alianza entre el gobierno nacional, a través de la asignación del subsidio familiar de vivienda, el gobierno municipal que tenía la responsabilidad de urbanizar la zona y el sector privado, que se vinculó mediante convenios de asociación con firmas constructoras responsables de la realización de los proyectos de vivienda (Guerrero, 1999). En 1998 la Ciudadela Desepaz pasó a ser la Comuna No. 21 (ver Mapa 1) de las 22 que conforman la zona urbana del municipio de Cali y en la actualidad se encuentra constituida por población de estratos socio-económicos 1 (80.7%) y 2 (19.3), es decir, por los sectores sociales de más bajos recursos de la ciudad (DAPM e ICESI, 2007) (ver Mapa 1)¹.

La ciudadela Desepaz se analizó en esta investigación por ser el primer programa de vivienda que se implementó en Cali y el país después de la reforma del sector en 1991 y porque se localizó en el extremo oriente de la ciudad, dando continuidad a la ocupación y urbanización de la llanura de inundación del río Cauca. A partir del análisis de las condiciones que permitieron el diseño e implementación del programa de vivienda, se identificaron los mecanismos a través de los cuales los actores políticos locales tomaron la

¹ La estratificación socio económica es un estudio técnico que permite clasificar la población de una localidad en distintos estratos o grupos de personas con características sociales y económicas similares, a través de sus viviendas. Se basa en la calidad de las viviendas como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan. Los municipios tienen la responsabilidad de realizar la respectiva estratificación en su jurisdicción (Decreto 2220 de noviembre 2003). En Cali se estableció la estratificación en seis estratos en la década de 1980, con base en una metodología del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Los estratos son: uno (1) bajo-bajo; dos (2) Bajo; tres (3) Medio-bajo; cuatro (4) medio; cinco (5) medio-alto; seis (6) alto (Salazar, sf). Por otra parte, la mayoría de las ciudades grandes e intermedias de Colombia están divididas en comunas, creadas por los Consejos Municipales, como una unidad administrativa del área urbana con el fin de facilitar la administración de los servicios que se brindan a una población urbana determinada. Las comunas se rigen por una Junta Administradora Local – JAL, elegida por votación popular. En Cali las comunas no presenta grandes diferencias en cuanto a los estratos que las componen, por el contrario, algunas comunas concentran determinados estratos, por ejemplo la Comuna 22 concentra el estrato 6.

decisión de ubicar las viviendas en dicha zona, con el consecuente incremento de las condiciones de riesgo en la ciudad.

Mapa 1. Localización de la actual Comuna 21 en la ciudad de Cali y distribución de estratos por comunas



1.5 Método de investigación

El riesgo y las políticas públicas son áreas temáticas que no sólo se han abordado desde la disciplina sociológica, sino que también corresponden a sub-campos de disciplinas como la ciencia política, en el caso de las políticas públicas, o de las fronteras del conocimiento como en el caso del riesgo. En este sentido, la investigación puede considerarse como

transdisciplinaria, en la medida en que se apoya en concepciones de la ciencia política, la geografía política, la historia o la ingeniería para abordar el problema de investigación que se propone. Para su desarrollo se escogió una estrategia mixta mediante el uso de dos diseños de investigación, el diseño documental y el de datos agregados, los cuales implicaron la consecución de las diferentes fuentes de información que se describen a continuación.

1.5.1 Fuentes de información

Fuentes bibliográficas

Se utilizaron diversos estudios secundarios en relación con el análisis del diseño e implementación de la política de vivienda de interés social; la historia urbana de Cali y su relación con la configuración de condiciones de riesgo, así como las características del régimen político colombiano. Cabe mencionar que el riesgo es un campo temático que no sólo se ha abordado desde la academia, sino también, y principalmente, desde el trabajo empírico que han realizado las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales como parte de sus acciones de intervención en las comunidades más vulnerables de países de Latinoamérica, África y Asia.

Fuentes documentales

Acuerdos del Concejo Municipal de Cali. Una de las principales fuentes de información que se consultaron fueron los Acuerdos que expidió el Concejo Municipal de Cali durante la década de 1990 en relación con decisiones sobre la ampliación del perímetro urbano y la vivienda de interés social, los cuales se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Acuerdos Municipales sobre expansión del perímetro urbano y VIS, 1990-2002.

Año	Acuerdos encontrados
1990	Acuerdo 30 de 21 de septiembre, por el cual se reforma y reestructura el Instituto de Vivienda de Cali – INVICALI
1991	Acuerdo 14 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo
	Acuerdo 17 por medio del cual se establecen incentivos para el desarrollo de

	programas de vivienda de interés social en el municipio de Cali.
1992	Acuerdo 09 de 22 de mayo por el cual se conceden algunas exenciones al cobro de algunos servicios para incentivar los programas de vivienda de interés social
1993	Acuerdo 17 por el cual se delimita el parque natural educacional y recreativo denominado Cinturón Ecológico y se dictan otras disposiciones relacionadas con la Poligonal E.
	Acuerdo 07 por medio del cual se establece el Sector de Navarro I como Área de Expansión Urbana con Uso Mixto Industrial – Residencial de Vivienda productiva
	Acuerdo 07 por el cual se dictan normas y criterios sobre la vivienda social en la ciudad
	Acuerdo 30 por el cual se expide el Estatuto de Usos del Suelo y normas urbanísticas para el municipio
1995	Decreto 0605 por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo
1998	Acuerdo 10 por medio del cual se crea una nueva comuna, se fija su denominación, límites y atribuciones
1999	Acuerdo 40 por medio del cual se crean los barrios y sectores estadísticos de la comuna 21, su determinación y límites.
	Acuerdo 49 por medio del cual se crea el subsidio municipal de vivienda de interés social en el municipio.
2000	Acuerdo 69 por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali.
2002	Acuerdo 096 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.
	Proyecto de acuerdo No. 005 “Estatuto de expansión urbana”. Ponente Guillermo Vega Londoño. Se presentó en el Foro o Cabildo Abierto el jueves 20 de marzo de 1997.

Fuente: Acuerdos del Concejo Municipal de Cali y Decretos de la Alcaldía.

Archivos de prensa. Para indagar acerca de la percepción de algunos de los actores que intervinieron en el desarrollo de las políticas de VIS y de suelo en Cali durante la década de 1990 se consultó el periódico El País. Los principales periódicos de la ciudad son el Tiempo-Cali y El País, pero se consultó principalmente este último porque en el diagnóstico de las fuentes de información se identificó que éste cubría en mayor medida los temas que interesaban en la investigación. Para la revisión se identificaron previamente periodos claves en los que se tomaron decisiones públicas en relación con los temas de interés (ampliación del perímetro urbano, vivienda de interés social y Programa de Vivienda Desepaz). Estos periodos corresponden a los años 1995, 1996, 1998 y 2000. Los primeros años de la década, en los cuales se tomaron importantes decisiones sobre la

ampliación del perímetro urbano, fueron abordados a partir de la correspondencia institucional que se menciona a continuación.

Correspondencia institucional. Se consultó correspondencia entre el Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano y miembros de la Alcaldía y el Concejo Municipal de Cali, que se intercambió entre finales de la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990, en la que se abordaron temas como los riesgos existentes en las tierras del oriente de la Ciudad, que para la época eran objeto de debate público en relación con su uso urbano.

Fuentes cuantitativas. Uno de los principales indicadores de la existencia de riesgo asociado a amenazas naturales corresponde a los datos de pérdidas y daños que por dichos fenómenos ocurren en las zonas en las que se han configurado condiciones de riesgo. Por ello, las fuentes cuantitativas que se consultaron para esta investigación corresponden a la base de datos de efectos de desastres para el municipio de Cali, construida con información de oficial (Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres – UNGRD; Comité Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD; Departamento Administrativo de Planeación Municipal. DAPM) e información de prensa (periódico El País), bajo la metodología y software denominada Sistema de inventario de desastres - DesInventar, la cual se encuentra disponible en la red mundial (<http://online.desinventar.org>)².

Para la mayor parte de estas fuentes de información se aplicó la técnica de análisis del discurso, dado que se trata de fuentes en las que se presenta la posición o decisiones de

² Esta metodología propone dos criterios centrales en la recopilación y sistematización de los datos de daños y pérdidas. En primer lugar, la recopilación de daños y pérdidas de diversa magnitud, desde las pequeñas afectaciones que ocurren en la cotidianidad de las poblaciones (p.e. el cierre temporal de una vía secundaria por causa de un deslizamiento o la evaluación de una vivienda por la explosión de una pipa de gas), hasta los grandes desastres como aquellos asociados con la erupción del volcán nevado del Ruíz o el terremoto y avalancha del río Páez en 1994. Se propone este criterio en razón de que los impactos acumulados de los pequeños desastres pueden ser de la misma magnitud de un desastre grande, que ocurre de manera esporádica. El segundo criterio corresponde al registro de la información de manera desagregada en unidades geográficas lo más locales posibles, lo que permite relaciones entre las pérdidas y las condiciones de vulnerabilidad de dichas unidades geográficas.

diferentes actores sociales y políticos que se encuentran en el marco de relaciones de poder específicas y por lo tanto sus discursos deben ser analizados teniendo en cuenta la posición social en la que se ubican. De igual manera, se analizaron los daños cuantitativos a la luz del marco conceptual que se abordó en la investigación.

CAPÍTULO 2. DEBATES EN TORNO AL RIESGO Y LA POLÍTICAS PÚBLICA

Las dos grandes categorías teóricas que se abordan en esta investigación corresponden a riesgo y política pública. En ambos casos se trata de nociones que no han tenido un desarrollo continuo desde la disciplina sociológica, sino más bien desde otras disciplinas que no sólo se circunscriben a las ciencias sociales sino también a las denominadas ciencias exactas e incluso a las ingenierías. La noción de riesgo ha sido abordada por reconocidos sociólogos como Nicolas Luhmann (1992, 1996), Ulrich Beck (1996, 1998 y 2002) y Anthony Giddens (1996, 1999, 2000), cuyos desarrollos se enmarcan en los efectos de la sociedad posindustrial sobre el ambiente, la calidad de vida y la responsabilidad de las consecuencias de las acciones en ambos aspectos.

Ambas categorías corresponden a sub-campos disciplinares relativamente recientes; en el caso de la política pública se trata de una rama de la ciencia política que se enfoca en el análisis de la acción concreta del Estado y los factores estructurales y coyunturales que condicionan las decisiones públicas y sus efectos. En el caso del riesgo, se trata de una temática más localizada en las fronteras transdisciplinares del conocimiento, en la cual han hecho aportes disciplinas de las ciencias naturales y sociales, así como las ingenierías. Teniendo en cuenta lo anterior, en esta investigación se propone un análisis sociológico de la relación entre riesgo y política pública de vivienda de interés social, en la medida en que se enfoca en los actores políticos y los mecanismos que incentivaron la toma de decisiones públicas que condujeron al incremento de condiciones de riesgo en Cali, con la implementación del principal programa de VIS que se desarrolló en la década de 1990 bajo el nuevo marco institucional del sector. La interrelación de ambas nociones, a la luz de los enfoques teóricos en que se inscriben, permitirá finalizar el capítulo con una descripción de las variables de análisis centrales de la investigación.

2.1 La configuración de riesgos

En este numeral se presenta el debate conceptual de las últimas décadas en relación con la categoría riesgo, tanto desde el punto de vista de las teorías sociológicas que la asumen como una noción inherente a la modernidad, como de los desarrollos más empíricos provenientes de Latinoamérica, Asia y África, que operativizan la noción al relacionar el riesgo con la ocurrencia de pérdidas y daños asociados con eventos naturales y antrópicos, ámbito que corresponde al interés de esta investigación. Ambos enfoques tienen orígenes y contextos diferentes, el primero corresponde a un análisis ontológico de la sociedad moderna y da cuenta de las consecuencias de la sociedad industrial como condición para transitar hacia una sociedad posindustrial, reflexiva o del riesgo, mientras que el segundo se origina en las consecuencias de los procesos del modelo de desarrollo hegemónico en los denominados países del tercer mundo y, por tanto, en las consecuencias de la distribución inequitativa de la riqueza. A pesar de ello y de la complejidad de la noción, en algunos aspectos estas posturas se consideran complementarias, como se presenta a continuación.

2.1.1 El riesgo como consecuencia de la acción humana

Desde la década de 1980 adquirieron relevancia en el debate sociológico las discusiones acerca del riesgo como noción fundamental para comprender las características y tendencias de la sociedad moderna, especialmente en su fase posterior a la sociedad industrial. Existe cierto consenso entre los sociólogos que analizan el riesgo en señalarlo como una noción que surge en el paso hacia la sociedad moderna, dado que la idea de futuro como incertidumbre plantea nuevos retos para el individuo que debe establecer, sin la ayuda de fuerzas sobrenaturales, el orden de la sociedad. Para Luhmann (1996), el riesgo es una noción eminentemente moderna, estrechamente relacionada con la incertidumbre que genera la imposibilidad de anticiparse al futuro. En las sociedades antiguas este término no fue necesario ya que se utilizaban otros elementos culturales como la adivinación para disminuir tal incertidumbre o el pecado para explicar el surgimiento de una desgracia. Según este autor, los orígenes de la palabra son desconocidos pero aparece en el transcurso de la baja Edad Media a la Modernidad, siendo empleada en temas como el comercio y los

viajes por mar. De hecho, Luhmann plantea que los seguros marinos son un primer ejemplo de la planificación del control de riesgo.

La categoría adquiere relevancia como objeto de estudio sociológico con la crisis de la sociedad industrial. Ulrich Beck (2002), uno de los autores que ha trabajado el riesgo desde la sociología, da cuenta de la existencia de dos fases en la sociedad moderna, una dominada por la era industrial y otra propiamente denominada como la sociedad del riesgo. Considera que en la sociedad industrial se generan consecuencias y amenazas pero éstas no son objeto de debate público, en parte porque hay una legitimación de las mismas a favor de los triunfos de la racionalización. Hay un imperceptible y no planificado tránsito a la sociedad del riesgo, en la que el problema político central ya no es la distribución de la riqueza sino la distribución de los riesgos ambientales y tecnológicos. Esto implica un proceso de autoconfrontación de la sociedad³, dado que se asume que ésta debe hacer frente a las consecuencias de sus acciones, a los peligros que generan los procesos de modernización, que Beck denomina como efectos colaterales latentes, y que cuestionan, denuncian y transforman los fundamentos de la sociedad industrial (Beck, 1996).

Estos cambios se evidencian en ámbitos como la degradación de los recursos naturales por causa de la sobrexplotación industrial; el cuestionamiento de los niveles de seguridad que prometió la sociedad industrial y el desencanto de referentes colectivos como la idea de progreso, que generaban certidumbres e identidad a los individuos (Alphie y Mendez, 2000). Para Beck, en esta etapa de la sociedad moderna, caracterizada por un proceso de individualización, en el que los individuos adquieren cada vez más responsabilidades, estos deberán ser quienes interpreten, reflexionen y discutan la realidad. Cabe decir que estas reflexiones tienen como contexto las sociedades industriales, en las que la consolidación

³ Autores como Ulrich Beck (1996) y Anthony Giddens (1996) también consideran esta etapa como modernidad reflexiva. Para Beck ésta no alude simplemente a una reflexión sino principalmente a la autoconfrontación de las consecuencias de la modernización, dado que reflexionar solamente no transforma las cosas. En este aspecto coincide con Giddens (1996), para quien la noción de reflexividad, correspondiente a la modernidad tardía, tiene que ver con que las prácticas sociales de la vida moderna son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente.

del Estado de Bienestar permitió que los individuos alcanzaran un alto nivel de certidumbre en sus vidas, mediante la provisión de los elementos constitutivos del bienestar. La tragedia de los países del llamado tercer mundo es que deben afrontar las consecuencias que se viven en la sociedad posindustrial, dado que sus impactos se manifiestan globalmente, junto con los riesgos que son el resultado de las condiciones de desigualdad en las que vive la población.

Ahora bien, para avanzar en una definición del riesgo desde la sociología, nos interesa principalmente la diferencia que Luhmann (1996) establece entre las nociones de riesgo y peligro, considerando la primera como el daño eventual asociado a una decisión y, el segundo, como el daño hipotético que es causado desde el exterior, es decir, desde el entorno de un sistema, el cual podría ser el ambiente natural. El riesgo es, en este sentido, un fenómeno altamente contingente porque depende de las decisiones también contingentes de los individuos y si el riesgo depende de las decisiones de los individuos, significa que existe la posibilidad de evitar el daño, aunque ello no necesariamente implique que se disminuya la incertidumbre. Esto no significa que en las sociedades tradicionales no se implementaran medidas para disminuir las condiciones objetivas de riesgo, si se hacía, pero la percepción de las amenazas y de los daños, cuando ocurrían, corresponde al ámbito de lo que Luhmann (1996) denomina como peligros, es decir que se asumen como algo externo a la sociedad y que sólo puede ser explicado por causas sobrenaturales. De esta manera, lo que interesa de estas definiciones es que la noción de riesgo surge en el proceso de transición hacia la sociedad moderna y que por tanto depende de las decisiones humanas y no de las fuerzas de la naturaleza. Esta definición tiene implícitos dos elementos centrales, en primer lugar, que el riesgo es una condición inherente a la dinámica social, en la medida en que toda acción humana conlleva riesgo y, en segundo lugar, que existe una responsabilidad en las consecuencias de las acciones, lo cual se retomará más adelante.

La minimización del riesgo en la sociedad moderna

Anthony Giddens (1999) considera que el riesgo corresponde a los resultados imprevistos de nuestras propias acciones o decisiones, por lo cual está estrechamente relacionado con la

noción de fiabilidad, en la medida en que ella presupone el conocimiento de las circunstancias de riesgo para la toma de una decisión. La fiabilidad implica considerar las diversas alternativas que existen al tomar una decisión o realizar una acción, con el fin de reducir o minimizar los peligros (o riesgos) a los que están asociados diversos tipos de actividad. Autores como Luhmann (1996) cuestionan esta posición al considerar que el riesgo no debe depender de la conciencia de quien decide y además porque existe una limitación epistemológica relacionada con la imposibilidad de determinar la diversidad de causas que pueden incidir en el cambio de rumbo de las consecuencias de una decisión.

A pesar de lo anterior, el enfoque de Giddens nos introduce en la idea de seguridad y con ello en las posibilidades de minimizar el peligro mediante la confianza que generan los resultados probables de aspectos como la rutina o los desarrollos de la tecnología, a través de mecanismos que él denomina como señales simbólicas y sistemas expertos⁴, los cuales han proporcionado altos niveles de seguridad en la vida cotidiana, inexistentes en las sociedades premodernas (Giddens, 1999). Elementos como la rutina adquieren una importancia considerable en la medida en que permiten la continua comprobación de las garantías suministradas por aquellos mecanismos de anclaje, ante la separación de las relaciones sociales de sus contextos locales específicos que conlleva la modernidad.

A pesar de estos mecanismos que contribuyen a una seguridad ontológica, Giddens plantea que en la sociedad contemporánea hay una nueva serie de riesgos que alteran la distribución objetiva y la percepción de los mismos, lo cual hace parte de las características de la sociedad del riesgo global, definida por Beck (1998). De esta manera, la intensidad de algunos riesgos como la guerra nuclear, implica que trasciendan las diferencias sociales y económicas, por una parte, mientras que, por otra, contribuye al surgimiento de nuevos

⁴ Las *señales simbólicas* y los *sistemas expertos* son dos nociones que acuña Giddens como mecanismos que permiten el fenómeno de desanclaje o de desvinculación de las relaciones sociales de sus contextos locales de interpretación, lo cual es característico de la sociedad moderna. Por señales simbólicas se entienden los medios de intercambio entre los individuos o grupos que pasan sin importar sus características particulares (por ejemplo el dinero que permite la realización de transacciones entre individuos ampliamente separados en tiempo y espacio). Los sistemas expertos, por su parte, son los “logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos” como por ejemplo la tecnología. (Giddens, 1999, p.32 y ss).

riesgos a pesar de los niveles de seguridad generados por los mecanismos de desanclaje. Lo local pierde control sobre los recursos y servicios, disminuyendo con ello su capacidad para afrontar las contingencias imprevistas; además, existe el riesgo de que pueda fallar el mecanismo como un todo y con ello afectar a todos los que normalmente hacen uso del mismo. Giddens continúa siendo, sin embargo, un optimista de la confianza en los sistemas expertos, y por lo tanto en la ciencia, como mecanismo a través del cual la sociedad moderna puede retomar el control de un mundo desbocado por la destradicionalización⁵ y los peligros y riesgos desencadenados por la globalización. Tal optimismo es acorde con su noción de modernidad reflexiva, relacionada con la evaluación continua de las prácticas sociales y su reformulación y transformación a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas (1999:44 y ss). De esta manera, entre más avance el conocimiento científico, mejor se conocerá la sociedad y, por tanto ésta tendrá mayores herramientas para disminuir los riesgos.

La responsabilidad en la toma de decisiones

De acuerdo con Robles (2005) los resultados de los procesos de decisión (colectivos e individuales) en la primera modernidad eran considerados como calculables en sus efectos y delimitables en sus consecuencias, lo que se sustenta sobre la estrecha relación de interdependencia entre la racionalidad de la actividad social y el control de los efectos de las decisiones (racionalmente) que se proponían. Esto implica que nadie podía hacerse responsable de los efectos posteriores no previstos de sus acciones, dada la confianza en la racionalidad y la infalibilidad de la ciencia. Como resultado de la contingencia de los fenómenos sociales contemporáneos, en la segunda modernidad los efectos colaterales de las decisiones son incalculables en el espacio y tiempo, la controlabilidad de los riesgos que

⁵ La destradicionalización es una noción relacionada con lo que Giddens denomina el vaciamiento de la tradición, que es expresión o resultado del desanclaje o desvinculación de las relaciones sociales de sus contextos locales de interpretación. El vaciamiento de la tradición está asociado con la separación del espacio-tiempo; el desarrollo de la ciencia y la razón que hoy cuestionan las verdades únicas; las nuevas identidades que trascienden espacios locales y nacionales y la existencia de sistemas expertos, cada vez más especializados, que rompen y sustituyen los preceptos en los que se sustenta la tradición: actos repetitivos, creencias religiosas, mercados locales, etc. Este proceso se radicaliza en la modernidad tardía donde los individuos, al no estar ya condicionados por las instituciones tradicionales, no tienen otra opción que elegir cómo actuar y cómo ser. El estilo de vida se convierte en la elección de una identidad que se construye cotidianamente. (Giddens, 1999, p.29 y ss; Alfie y Méndez (2000).

se generan en las decisiones de las instituciones (como la política o la ciencia), se convierte en una quimera.

En la sociedad contemporánea, mientras más conocimiento se acumula respecto al mundo, con mayor facilidad se arriba a la conclusión de que la realidad se compone de segmentos que permanecen ocultos y por tanto se hacen mucho más evidente el axioma weberiano sobre las consecuencias no previstas de la acción. Esta dinámica del riesgo en la sociedad contemporánea se sostiene sobre la imposibilidad de imputación de las consecuencias de las acciones a individuos que actúan en el marco de organizaciones en las que la división de poder incide en la invisibilización de quien toma las decisiones, lo cual conlleva a evidenciar la insuficiencia de los ordenamientos jurídicos y la generación de argumentos por parte de estas organizaciones burocráticas para protegerse de las responsabilidades personales⁶.

De acuerdo con los planteamientos de Luhmann (1992), para que las acciones sean observables y por tanto no se diluya la responsabilidad, se requiere de la comunicación sobre la que operan los sistemas sociales, para conectar las diversas acciones observables y que la acción de la irresponsabilidad organizada no se diluya en la contingencia. Para este autor, la comunicación de los sistemas sociales está constituida por la selección de la información y el modo de darla a conocer (medio para la comunicación) por parte del *alter*, y la comprensión necesaria por parte del *ego*, para que haya comunicación. El sistema jurídico es el medio a través del cual la comunicación puede sincronizar la autoría de la acción con la posibilidad de su imputación. Para Luhmann (1996), los individuos no toman decisiones sobre la base del cálculo de las consecuencias de sus acciones, sino que, por lo general, adecúan su conducta a las expectativas socialmente mantenidas por los grupos de referencia relevantes o responden a procesos de socialización específicos. Es desde este

⁶ Robles (2005) retoma aquí el concepto de “dominación anónima” de Hannah Arendt, con el que considera como la forma tiránica del ejercicio del poder, porque bajo estas condiciones nadie puede ser hecho responsable de nada. Esta definición de Arendt aparece en el caso de Adolf Eichmann donde tematiza la función de la irresponsabilidad o la no atribución de imputaciones a sujetos individuales, en medio de organizaciones burocráticas altamente especializadas.

supuesto que la comunicación y el sistema jurídico podrían limitar la irresponsabilidad organizada como característica de la sociedad contemporánea. Con este enfoque se busca obtener un fundamento para la toma de decisiones seguras, ante la existencia de un futuro incierto, y de esta manera evitar los daños.

2.1.2 El riesgo asociado a la presencia de amenazas naturales

La continua preocupación por explicar y comprender la ocurrencia de desastres, entendidos éstos como las pérdidas y daños asociados al impacto de un fenómeno natural, condujo inicialmente a poner énfasis en la acción de los fenómenos naturales y posteriormente a evidenciar la vulnerabilidad social como condición necesaria para que, junto con las amenazas naturales, se generaran riesgos en una sociedad. El camino recorrido por los diferentes debates y transformaciones del conocimiento sobre desastres, da cuenta de la existencia de dos grandes enfoques que han determinado la concepción sobre la problemática, sus causas, los conocimientos necesarios para su comprensión y el diseño político institucional que se requiere para intervenirla y modificarla (Corporación OSSO, 2009). El primer enfoque de análisis, denominado por Kennet Hewitt (1996) como *paradigma dominante o tecnocrático de los desastres*, se inscribe en una perspectiva epistemológica positivista que considera los desastres como un hecho cumplido, externo a la sociedad, que ocurre de manera sorpresiva e irrumpe la cotidianidad de una población. Considera que los desastres son situaciones causadas exclusivamente por la presencia de fenómenos naturales extremos (sismos, huracanes, erupciones volcánicas, etc.), que por su gran impacto afectan indistintamente a todas las personas localizadas en un territorio. Bajo este enfoque, la intervención de la temática se centra en la etapa de ocurrencia del desastre, mediante el diseño de políticas públicas reactivas y focalizadas en la atención de la emergencia. Esta concepción de desastre como externo a la sociedad nos conduce a la noción de peligro de Luhmann (1996), en la medida en que corresponde a aquello que puede generar daños y que se encuentra en el ámbito de la naturaleza, externo a la sociedad, y que como tal los individuos no pueden evitar sus impactos.

Una visión alternativa a la anterior, se desarrolló con base en estudios sociales sobre desastres, que empiezan a evidenciar su mayor producción a partir de la década de 1970. Bajo este enfoque se busca dar una explicación social de los desastres, ya sea desde el punto de vista de la afectación que sufren las personas y su comportamiento durante el momento de la emergencia (Quarantelli, 1989), o desde posturas que buscan evidenciar las relaciones entre los desastres y el contexto histórico de su causalidad (La Red, 1993). Para estos últimos, los desastres son la materialización de condiciones de riesgo preexistentes en una sociedad y el riesgo se asume como las pérdidas o daños potenciales que son consecuencia de la acción humana. El riesgo se configura cuando coexisten en un mismo territorio la probabilidad de que ocurra un fenómeno natural o antrópico, denominado amenaza, y una población o bienes vulnerables a ella (Wilches-Chaux, 1998). Los enfoques basados en el riesgo consideran que éste es inherente a la sociedad y que éste se construye socialmente, es decir, que sus causas se relacionan con las condiciones económicas, sociales y ambientales de una población. Esta condición, junto con su carácter de potencialidad, implica que sus efectos se pueden reducir con la intervención y la modificación de los procesos sociales que lo generan. También implica que los medios de intervención para su reducción tienen que ver con los procesos de desarrollo, de ordenamiento del territorio y de manejo de los recursos de una sociedad (Corporación OSSO, 2009).

Los aportes de este enfoque fueron decisivos para evidenciar que los desastres son el resultado de procesos sociales que ante la presencia de una amenaza, que actúa como detonador, se convierten en reveladores de situaciones críticas preexistentes (Lavell, 1993). Así, los desastres pueden ser vistos como situaciones generadas a partir de asimetrías sociales (de género, clase, religión, etnia) que “son consecuencia de problemas no resueltos del desarrollo” (La Red, 1993, p.3). Estas asimetrías sociales son el resultado de la continua ampliación de las brechas de la desigualdad, resultado del modelo de desarrollo que se implementó en Latinoamérica que concibe el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. En este sentido, la ausencia de libertades y capacidades que desde el enfoque de Amartya Sen (2000) le permiten a un individuo alcanzar la vida que valora, se traduce

en la generación y acumulación de condiciones de riesgo, en la medida en que se obstaculiza el bienestar como requisito básico de la seguridad de la población. En consecuencia, aquellos sectores de la población que no logren acceder a dicho bienestar serán, probablemente, más susceptibles de ser afectados por la ocurrencia de una amenaza. Es por ello que los desastres afectan las poblaciones de manera diferenciada, en la medida en que hay una distribución asimétrica de las condiciones de riesgo, como consecuencia de decisiones políticas que favorecen a algunos grupos de interés, en el marco de un orden ideológico e institucional determinado (Jiménez y Velásquez, 2012).

En la actualidad, la ciudad es uno de los principales escenarios donde se manifiesta con mayor claridad la distribución asimétrica de los riesgos y su materialización en daños y pérdidas de vidas y bienes materiales. Esto tiene que ver con dos fenómenos contemporáneos: en primer lugar, gran parte de la población mundial se localiza actualmente en zonas urbanas y, en segundo lugar, con el hecho de que a diferencia del modelo tradicional de urbanización que se presentó en Europa y Norteamérica durante el siglo XIX y comienzos del XX, los procesos de urbanización en los países en vías de desarrollo se han desconectado radicalmente de la industrialización e incluso del desarrollo *per se* (Davis, 2007). La urbanización en estos países se debe a la economía de servicios, característica del capitalismo postindustrial, y a la globalización neoliberal, que permite la deslocalización y articulación del capital y la relocalización de emplazamientos industriales en aquellas áreas del territorio que ofrecen mejores condiciones para la competitividad y la acumulación del capital (Jiménez y Velásquez, 2012).

Según Davis (2007), el hito fundamental para la intensificación de este tipo de urbanización se encuentra en la crisis de la deuda externa de finales de la década de 1970 y la consecuente implementación de los Programas de Ajuste Estructural por parte del Fondo Monetario Internacional, con los que se presionó a los gobiernos de Asia, África y América Latina a implementar cambios estructurales e institucionales para asumir un modelo económico de corte neoliberal que implicó la reducción de las funciones del Estado. Entre las consecuencias de este proceso de urbanización se encuentran el aumento de las áreas

urbanas hiperdegradadas y de la pobreza, así como la intensificación de la exclusión y la desigualdad. Las ciudades se convirtieron en el lugar donde habita la población excedente que trabaja en todo tipo de servicios informales mal pagos, descualificados y sin ningún tipo de protección social (Davis, 2007). Estas condiciones parecen evidenciar lo que Harvey (1979) plantea en relación con el tipo de urbanización que surgió con la modernidad y el capitalismo, en el que si hay un conflicto entre el bienestar de la población y el buen clima de negocios siempre se privilegia este último, aún si hay que afectar a un segmento de la población en pro de dicho objetivo. De esta manera, la distribución y organización de la ciudad termina siendo un reflejo de las desigualdades sociales. Esta afirmación de Harvey es mucho más contundente en la actualidad, si se tiene en cuenta que el modelo de desarrollo vigente propende porque la distribución y el acceso al suelo urbano se realicen bajo los criterios mercantiles de la racionalidad económica. En consecuencia, la generación de condiciones de riesgo responde a intereses individuales y de carácter privado, mientras que las pérdidas o desastres se colectivizan en sus efectos (Mansilla, 2000). En otras palabras, los desastres afectan a poblaciones que, en la mayoría de los casos, no son directamente los agentes generadores del riesgo.

2.2 Las políticas públicas como expresión del régimen político en una sociedad

La política pública, como campo sub-disciplinar más reciente de la ciencia política, toma distancia de los tradicionales análisis relacionados con las luchas por el poder en una sociedad, para enfocarse en la acción del Estado de manera concreta y, con ello, en los elementos estructurales y coyunturales que condicionan las decisiones públicas y la forma como éstas se implementan en los diversos territorios y poblaciones. Existen variadas posturas que definen la política pública y que intentan precisar lo que significa la acción del Estado. En este sentido, Omar Guerrero (1993) define la política pública como un tipo de actividad del gobierno, a que corresponde a aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto. Con esta definición centra el análisis de la política pública en la acción gubernamental y en su función de legitimación social del Estado, así como de decisión que tiene un impacto en una situación conflictiva, en la medida en que

busca resolverla o al menos pretende hacerlo. Para André-Noél Roth (2006), una política pública se puede entender como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27). Esta definición supone que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado porque los diferentes grupos de interés o de presión demandan que el Estado resuelva situaciones socialmente problemáticas. Dichos grupos son heterogéneos y poseen diferentes grados de poder y por tanto tienen capacidades diferentes para incluir tales situaciones problemáticas en la agenda gubernamental.

En la definición de política pública de Roth (2006) también resulta evidente que hay un doble objetivo en la política pública, en primer lugar, orientar el comportamiento de los ciudadanos para lograr la cohesión social y, en segundo lugar, modificar una situación problemática, es decir que no necesariamente hay una intención de resolverla, sino de construir una representación de los problemas que instauran las condiciones sociopolíticas para el tratamiento de éstos en la sociedad (Muller, 2009). En este punto es importante aclarar que la existencia de una política pública no es lo que resuelve la situación problemática, sino que ésta se “resuelve” o modifica por los diversos actores sociales que participan en su implementación. De hecho, es el proceso de implementación de una política pública donde los actores responsables tienen mayor posibilidad de reconfigurarla a través de su campo de acción y de su capital cultural, social y político que determina, en últimas, el enfoque desde el que se aborda un problema. Esto implica que casi siempre las decisiones que se toman son completamente diferentes a las que se implementan. Ahora bien, la situación socialmente problemática no corresponde a la diversidad de problemas sociales que afectan a una sociedad, dado que la resolución de estos por lo general supera la capacidad del Estado. Una situación socialmente problemática indica que el Estado en su accionar establece una serie de prioridades o una agenda de asuntos prioritarios (Vargas,

2001), en la cual intervienen diversos actores con poder para presionar la inclusión de temas en dicha agenda.

Por lo anterior, una política pública no se formula ni se pone en marcha en abstracto, sino que depende en gran medida de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso, los cuales se ubican en distintas instancias tales como la administración pública, la sociedad civil (gremios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, círculos de académicos y científicos, etc.) y los destinatarios de la política (Muller, 2006). Es por ello que Muller plantea que uno de los elementos centrales que se debe analizar en el desarrollo de las políticas públicas son las modalidades en función de las cuales los actores definen su posición, eligen una solución y tienen la capacidad de presionar para incluirla en la agenda pública o la agenda paralela (oculta) que defina una administración.

En este sentido, diversos autores resaltan el papel que cumple la intervención de mediadores (partidos políticos, movimientos sociales, burocracia gubernamental, gremios de la producción, medios de comunicación, círculos de académicos y científicos, asociaciones civiles, etc.) en la formulación e implementación de una política pública. La noción de mediadores corresponde a los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, es decir, quienes logran decodificar la percepción del problema por parte de los actores involucrados y recodificarlo en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad a partir de normas y criterios de intervención política (Jobert y Muller, 1987, citado en Surel, 2008). En este sentido:

... los mediadores están en el origen ‘de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas’. De la percepción que tengan los mediadores de una situación socialmente problemática se definen sus causas y consecuencias; de lo cual a su vez depende en gran parte la manera de abordar el problema por parte del Estado y los

demás actores privados y no gubernamentales que intervienen en el ciclo de la política pública (Varela, 2009, p. 9).

Ahora bien, resulta fundamental tener en cuenta lo que plantea Vargas (2001) en relación con el hecho de que las políticas públicas no responden a intentos voluntaristas del régimen político o de los distintos actores sociales y políticos, sino que se ubican en contextos específicos, en los cuales hay elementos estructurales que tienen un gran peso sobre el tipo de políticas públicas que finalmente formulan los Estados y sobre la implementación de las mismas. Para el autor, los factores que inciden en las políticas públicas son:

1. El contexto internacional. En la medida en que se globaliza la economía, la política y la información, mayor incidencia se logra sobre las políticas de los estados nacionales. Difícilmente en la actualidad una política hace caso omiso del contexto internacional, lo cual no quiere decir que los Estados no tengan injerencia frente a las “sugerencias” o presiones internacionales”, pero esto depende de la fortaleza política que le permita tener más o menos acción en el juego. Se debe recordar que la globalización, como expresión del proceso de mundialización del capitalismo como sistema económico dominante, incide directamente en la soberanía de los Estados, generando fugas de soberanía que se traducen, entre otras cosas, en la transferencia de políticas públicas del contexto internacional a los contextos locales.

2. El régimen político. Las políticas también están condicionadas por el tipo de régimen político existente, entendiendo por éste el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder en una sociedad o, en otras palabras, en las que se desenvuelve la vida política (Maurice Duverger, citado en Vargas, 1998), el cual va a posibilitar o no la expresión y movilización de los diferentes actores políticos y sociales frente al problema, demanda o necesidad que está en la base de la política, y que puede privilegiar las salidas consensuales o las de tipo coercitivo. Vargas (1998) plantea que en una visión ampliada del concepto de régimen político de Duverger, se indica que éste incluye las instituciones estatales y su relacionamiento con la sociedad, el sistema de partidos políticos y el sistema de decisiones,

es decir, el sistema electoral, donde se expresa la cultura política, y el sistema de administración pública, donde se organiza la gestión estatal. Desde nuestra perspectiva, el entramado institucional de un país está soportado por un orden ideológico que establece, entre otras cosas, el papel del Estado en la sociedad. En este sentido, las diferentes configuraciones históricas del Estado (de Bienestar, Neoliberal, etc.), que redefinen sus competencias y funciones en una sociedad sin que por ello pierda su esencia de asociación política que busca el monopolio legítimo de la coacción física (Weber, 1997)⁷, establece un conjunto de instituciones en particular así como un modelo de gestión pública que haga operativo dicho orden ideológico.

3. Factores coyunturales. Vargas (2001) menciona otra serie de factores que inciden en las decisiones públicas, que bien podrían considerarse como factores de las condiciones de un momento determinado y en los cuales hay quizá una mayor posibilidad de intervención por parte de los actores políticos y sociales interesados en presionar al Estado para incidir en la priorización de temas que hacen parte de la agenda pública. Estos factores corresponden a las características (tamaño, complejidad, ubicación) del problema o demanda que origina la política; el proyecto político (dominante) que condiciona el tipo de respuesta a la demanda y en cierta medida pero no en su totalidad, se expresa en el plan de desarrollo; las propuestas alternativas de otros actores políticos o sociales y la disponibilidad de recursos estatales. Junto con estos se puede mencionar que las dimensiones espacial y temporal en que se ubican las políticas, también influyen en el tipo de decisiones públicas que se toman.

⁷ De acuerdo con Weber, una asociación política y en particular un Estado no se puede definir por el contenido de lo que hace, ya que no existe tarea alguna que una asociación política no haya tomado alguna vez en sus manos, ni tampoco puede decirse que la política haya sido siempre exclusivamente propia de aquellas asociaciones que se designan como políticas y hoy como Estados. El Estado moderno, sólo puede definirse a partir de un medio que le es propio: el de la coacción física, de tal manera que todo Estado se basa en la fuerza. El Estado puede definirse entonces como una asociación política de dominio de tipo institucional, que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima, y reúne para tal fin los medios materiales de dominación en manos de su aparato burocrático (un cuerpo administrativo separado de los medios de administración, en el caso del Estado moderno).

Las configuraciones históricas del Estado y las políticas públicas

La política pública adquiere relevancia teórica y empírica en el Estado de Bienestar, dado el incremento de las obligaciones constitucionales que adquirió el Estado frente a los ciudadanos bajo la figura del Estado Social de Derecho. En esta concepción de Estado el ordenamiento jurídico lo obliga a garantizarle a los ciudadanos no solo los derechos de primera generación (derecho a la vida, la libertad, la propiedad y los derechos políticos y civiles) sino también los derechos de segunda (económicos, sociales y culturales), tercera (ambientales) y cuarta generación (bioéticos) que son demandados ya no por individuos sino por colectividades. Bajo este modelo, el Estado se convierte en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel como empresario y del diseño e implementación de las políticas sociales (Mosquera, 2010).

La nueva concepción de Estado se implementó como consecuencia de la crisis del capitalismo de 1929 que se expresó en altos índices de desempleo y de inflación así como en un crecimiento económico negativo en los países industrializados. El Estado de Bienestar que se desarrolló en los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial, fue el resultado de la cooperación entre el Estado, los empresarios y los sindicatos, para el incremento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones laborales y de bienestar de los trabajadores, mediante la reconfiguración de la ideología económica, el Estado y la organización del trabajo con el fordismo-taylorismo (Mosquera, 2010). En este modelo el Estado tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. El Estado de Bienestar entró en crisis hacia mediados de la década de 1970, lo cual se explica, desde una perspectiva marxista, como resultado de factores endógenos asociados con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia del capital. Otras explicaciones la asocian a factores como los intentos de Estados Unidos por frenar la gran ola inflacionaria de comienzos de la década de 1970; la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y no exportarlo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra Árabe-Israelí (Mosquera, 2010). A partir de esta crisis se empezaron a evidenciar cambios en la organización del trabajo, los

hábitos del consumidor, las configuraciones geográficas y geopolíticas, los poderes y prácticas estatales, entre otros (Lash y Urry, 1998).

El Estado dejó de ser intervencionista para asumir un papel de regulación de las actividades económicas y sociales, que privilegia la inversión privada como motor del desarrollo económico y social. Bajo este modelo las políticas públicas ya no son potestad exclusiva del Estado (al menos ya no formalmente) sino que para su formulación e implementación intervienen diferentes actores públicos, privados y no gubernamentales. Se puede decir, entonces, que independientemente de la perspectiva de análisis que se asuma, la evidencia histórica indica que en todo periodo de crisis del capitalismo es necesaria una reconfiguración del Estado y de la teoría económica así como de la organización del trabajo y el ordenamiento jurídico institucional (Mosquera, 2010). Las políticas públicas que se establezcan en el Estado serán, por lo tanto, la expresión de este ordenamiento ideológico e institucional.

La gestión y las políticas públicas

La administración pública, como disciplina de las ciencias sociales, ha logrado construir a lo largo de su desarrollo teórico y empírico, tres grandes paradigmas que sirven como marco analítico y explicativo de la manera como se administra el Estado y su red de instituciones y organizaciones públicas (IPIGC, 2014b)⁸. Estos paradigmas están relacionados con los modelos de desarrollo que han sido predominantes en América Latina desde el siglo XIX y han operativizado los lineamientos derivados de los modelos económicos y las configuraciones históricas del Estado, condicionando por ello la manera como se implementan las decisiones públicas.

El primer paradigma, predominante en el Siglo XIX, es el modelo pre-burocrático y patrimonialista, en el que se gestiona lo público bajo la discrecionalidad del funcionario, tanto en la asignación de los recursos públicos como el favorecimiento de ciertos grupos de

⁸ Las ideas sobre los modelos de gestión pública están basadas en el informe del Instituto de Prospectiva para la Alcaldía de Buenaventura, sobre una propuesta de reforma administrativa.

interés. En Colombia aún perduran este tipo de prácticas sociales, que se expresan en todos los niveles de gestión del Estado y de la contratación pública, pero que son más evidentes en la relación micro entre el funcionario y el ciudadano, en la que este último asume como un favor, su derecho a ser atendido con imparcialidad, eficacia y eficiencia. Se evidencia aquí una relación de estas prácticas con el régimen político colombiano, en el que el clientelismo predomina como una de las formas a través de las cuales la sociedad se relaciona con el Estado, lógica promovida por un sistema bipartidista que se ha movido entre la modernización y la tradición y que encontró en el clientelismo la manera de adaptar los postulados de la democracia moderna en el seno de una sociedad tradicional (Vargas, 2001).

El segundo modelo de gestión pública corresponde al burocrático, de origen weberiano, que se caracteriza por estructuras organizacionales jerárquicas, un alto grado de división del trabajo; criterios meritocráticos en el proceso de selección de personal y profesionalización en la función pública, así como un alto grado de racionalidad y de formalismo jurídico en los procesos administrativos. En el modelo weberiano se considera que el aparato burocrático es neutral y, por tanto, que se deben construir relaciones despersonalizadas entre el funcionario público y el ciudadano. En América Latina se implementaron modelos de gestión pública que se aproximaban a los modelos descritos, especialmente en aspectos como la meritocracia, el profesionalismo y la despersonalización del cargo. En estas estructuras organizacionales hubo un exceso de la burocratización y se invirtió la ecuación del servicio público para conseguir intereses privados o políticos por mecanismos no institucionales (IPIGC-Universidad del Valle, 2014).

A comienzos de la década de 1980 se empezó a cuestionar el modelo burocrático, al que se atribuyó en parte la responsabilidad de la crisis del modelo de desarrollo endógeno (sustitución de importaciones) y la ineficiencia administrativa que el Estado presentaba en este periodo. Bajo las políticas económicas neoliberales y la reforma del Estado a comienzos de la década de 1990, se empezó a implementar un nuevo modelo de gestión pública denominado “Nueva Gerencia Pública”, que asume los criterios de eficiencia y

eficacia económica que son propios de las organizaciones privadas centradas sobre mercados abiertos y competitivos (Varela, 2006). Con este corpus teórico se materializan en la gestión pública las políticas macroeconómicas, derivadas del consenso de Washington, que fueron transferidas y aplicadas a rajatabla a los países de América Latina, con los Programas de Ajuste Estructural (IIPGC-Universidad del Valle, 2014a).

El régimen político y las políticas públicas

La capacidad que tienen los distintos actores de incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas depende, en gran medida, del tipo de régimen político existente, el cual se define a partir de la manera como se distribuye el poder y se toman las decisiones públicas, así como por el criterio de legitimidad del Estado, ya sea a través del consenso, la coerción o una combinación de ambas⁹. La historia de Colombia, en la que existen estrechas relaciones entre el orden, la violencia y la estabilidad económica, así como una fuerte influencia del bipartidismo, ha contribuido a configurar un régimen en el que coexisten la representación partidista, predominante en los órganos de representación popular (Congreso, Asambleas, Concejos), con la corporativa, de los grupos de interés, predominante en las concertaciones sectoriales para la definición de políticas públicas (Vargas, 2006).

Lo anterior tiene que ver, en gran medida, con el papel que ha desempeñado el bipartidismo desde sus orígenes, a mediados del siglo XIX, en el proceso de construcción del Estado colombiano, como articulador de los territorios y las poblaciones con el Estado a través de lógicas clientelistas, lo cual permitió a las instituciones estatales ejercer algún tipo de presencia en las regiones, así como “representar” los intereses locales y regionales frente a las instituciones nacionales (González, Bolívar y Vásquez 2003). No obstante, esto trajo

⁹ De acuerdo con Vargas (1999), los regímenes políticos se pueden clasificar, entre otros aspectos, según su principio de orientación. En este sentido, se pueden identificar al menos tres tipologías: 1) según el criterio de legitimación que prima, el cual conduce al establecimiento de regímenes democráticos o autoritarios; 2) según la rama del poder que orienta el conjunto de las políticas, que implica la existencia de regímenes monárquicos, parlamentarios, presidencialistas, etc. y c) una tercera a partir de la distribución territorial de competencias y atribuciones, a partir de lo cual se pueden clasificar en centralistas o federales.

como consecuencia que la autonomía del Estado frente a los partidos y la sociedad se tornara muy restringida al descansar, en buena medida, en la legitimación electoral proporcionada por las bases locales y regionales de los partidos. Así, el poder del Estado terminó por coincidir con la hegemonía de uno de ellos o la cohabitación de ambos en el poder como ocurrió durante el Frente Nacional (González et al, 2003).

Los diversos intentos por romper el monopolio bipartidista condujeron a las reformas que la Constitución Política de 1991 introdujo al sistema de partidos, con el objetivo de organizar y darle disciplina a los partidos. La fragmentación política, a través de fenómenos como la llamada “operación avispa” (fragmentación de los partidos políticos en múltiples partidos personalistas) fue una de las principales consecuencias de tales reformas, dadas las facilidades que se generaron para crear una organización política y participar en la contienda electoral. Si bien, esta situación se ha intentado resolver con medidas como la reforma política del 2003 (Acto Legislativo No. 1 de 2003), sus efectos han sido reducidos en la medida en que perviven los factores que contribuyen al mantenimiento de una cultura política basada en el clientelismo, el predominio de líderes políticos carismáticos por encima de los programas políticos de los partidos y la falta de reconocimiento de que es necesaria la consolidación de un sistema de partidos políticos con opiniones ideológicas claramente definidas y que promuevan el ejercicio de oposición.

Lo anterior se enmarca en la histórica presencia precaria del Estado, que se expresa casi siempre en un Estado coercitivo y no en uno que da respuestas a las carencias y demandas sociales y que ha implicado la coexistencia de territorios con una amplia regulación estatal, junto con territorios en donde la ausencia de un ente regulador que represente los intereses generales ha sido sustituida por entes privados con capacidad coercitiva, como es el caso de las guerrillas o paramilitares (Vargas, 2006). De paso valga decir que los intentos del Estado por resolver el conflicto armado resultante, a través de cambios institucionales (Frente Nacional, Constitución Política de 1991), han sido otra forma de legitimarse -como los procesos electorales- mediante discursos que proponen una ampliación de la

participación política y ciudadana, aun cuando no siempre se generen los mecanismos que harían posible tal participación.

Estos discursos que promueven la participación ciudadana van de la mano con los procesos de descentralización que se fomentaron en el país desde mediados de la década de 1980, como un correlato de la fase neoliberal del Estado en la que su intervención se reduce a la de regulador y garante de las políticas sectoriales provenientes del contexto internacional, mientras que los territorios, en cabeza de los municipios, deben asumir la riendas del desarrollo local. Los entes territoriales municipales se convirtieron en figuras atractivas para las organizaciones legales e ilegales que buscan apropiarse de las instituciones estatales para favorecer sus intereses, lo cual, junto con las debilidades del sistema de partidos y su fragmentación, así como el escalamiento de la presencia de paramilitares y narcotraficantes en el conflicto armado y el territorio nacional, condujeron al fortalecimiento de procesos de cooptación del Estado que han contribuido a profundizar los efectos negativos que para la mayoría de la población desfavorecida significa el diseño e implementación de políticas públicas bajo marcos institucionales sustentados en la lógica neoliberal.

El desarrollo de las políticas públicas

Entre los diferentes instrumentos de análisis de las políticas públicas, uno de los más utilizados, a pesar de las innumerables críticas que tiene, es el denominado “ciclo de la política pública”, que aborda el desarrollo de las políticas desde un enfoque secuencial en el que éstas se descomponen a través de una serie de etapas o secuencias lógicas. Estas etapas corresponden a (Jones, citado en Roth, 2006):

- Fase 1. Una situación percibida como un problema por los diferentes actores sociales y políticos, quienes los interpretan y presionan para que sea incluido en la agenda pública.
- Fase 2. Cuando el problema está incluido en la agenda gubernamental, la administración trata de buscar una o varias soluciones y los actores correspondientes toman la decisión por una de ellas.

- Fase 3. Corresponde a la implementación práctica de la decisión o incluso su no aplicación.
- Fase 4. Evaluación de la decisión y de su implementación.

Este modelo ideal de desarrollo de una política pública es muy útil para la reconstrucción del proceso, sin embargo ha tenido diversidad de críticas, entre ellas, que muchas políticas públicas se pueden formular sin ni siquiera haberse formulado el problema o el hecho de que no se puede considerar la implementación de una política como un proceso exclusivamente técnico en el que se ejecuta una decisión, sino que se debe tener presente que los actores que ejecutan una política están inscritos en un contexto histórico, social y cultural específico y, a partir de ello interpretan y traducen el sentido y significado de un texto o una norma según su propio sistema de valores (Roth, 2006). De hecho, la decisión expresa el resultado de la confrontación de los actores que intervienen en el proceso y cuya participación indica, de entrada, el reparto de poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno (idem).

Por lo anterior, este modelo de análisis es mucho más útil por las preguntas que plantea que por las respuestas que ofrece, las cuales permiten reconstruir o deconstruir el proceso de desarrollo de una política pública, así como el comportamiento de los actores y sus intereses y las tensiones en su relación con los demás actores que intervienen en el proceso. Algunas de estas preguntas son: ¿Cómo se ha efectuado la formulación del problema? ¿Cuáles son los actores que tienen más influencia sobre la decisión? ¿Dónde se inicia la puesta en marcha y cómo se efectúa? (Muller, 2009).

Una política pública necesariamente se materializa en la ley, es decir que debe estar inscrita en el marco de las reglas de juego institucionales vigentes, las cuales en teoría sólo se podrían modificar a través de los mecanismos que ofrece la democracia, que en este caso sería el poder legislativo (Mosquera, 2010). Existen diversas formas de clasificar las políticas públicas, entre ellas, la diferenciación entre políticas sectoriales y territoriales. Las políticas sectoriales “implican un rango de decisión de tipo nacional que cubija a toda la

sociedad en un campo de intereses de formulación, diseño e implementación de política determinado” y que en la actualidad por lo general son transferidas al Estado desde los organismos internacionales, tales como la política de salud, educación básica y superior (Varela, 2005, p.61). Las políticas públicas territoriales también son diseñadas por una instancia del poder central pero pueden ser desarrolladas y concretadas en los niveles departamental y local. Su radio de acción atraviesa muchos elementos sectoriales precisándolos, moldeándolos y, en últimas, determinándolos en su aplicación real (Varela, 2005). Este nivel de transversalidad implica que las políticas públicas territoriales tengan un mayor grado de complejidad tanto para su implementación como para su análisis porque en ellas converge diversidad de temas sectoriales y de actores organizacionales e institucionales (Mosquera, 2010).

2.3 El riesgo y la toma de decisiones públicas

Los anteriores enfoques teóricos permitieron la identificación de tres variables centrales para el análisis del manejo del riesgo en la política de vivienda de interés social. Estas variables se derivan de la noción de riesgo, la cual, como se recordará, se define como la probabilidad de que ocurran daños como consecuencia de la acción humana. En esta investigación se analizan las decisiones de los actores políticos locales que participaron en la implementación de la política de VIS en Cali y su conexión con la configuración de condiciones de riesgo por amenazas naturales para un segmento de la población de la ciudad. Para la identificación de las variables se tomó como referente principal los elementos que constituyen el objeto de análisis de una política pública (Roth, 2006), esto es: 1) la concepción o el referente sobre la situación socialmente problemática, que se encuentra implícita en la política pública. 2) La distancia entre la formulación y la implementación de la política pública. Y, 3) Las consecuencias de la política. A continuación se describe cada una de las variables.

2.3.1 Demanda de riesgo aceptable (variable 1)

Esta variable se inscribe en la fase de formulación de la política pública, que expresa las decisiones que se toman en el marco de un régimen político determinado, con el fin de resolver o modificar una situación socialmente problemática. Cabe recordar que las políticas públicas se ubican en contextos específicos que ejercen una fuerte influencia sobre el tipo de políticas que se definen en un Estado. Estos condicionantes incluyen una concepción sobre la situación que se espera impactar. En el caso específico de esta investigación, el objeto de la política que se analiza corresponde a proveer vivienda de interés social para los sectores sociales más pobres del país, a través de facilidades de acceso al subsidio que provee el Estado y el crédito que ofrece el sistema financiero.

La relación entre la vivienda de interés social y el riesgo, se establece porque éste debe ser una variable a considerar en las características de habitabilidad de una vivienda, dado que si se ubica en zonas de amenazas naturales (inundaciones, deslizamientos) o antrópicas (explosiones o incendios potenciales) se estaría contribuyendo a generar o incrementar las condiciones de vulnerabilidad social de la población. En este sentido, la política tiene implícita una concepción de riesgo que puede considerarse como la “demanda de riesgo aceptable” que reclama el Estado a través de la formulación de su política y que se materializa en las condiciones técnicas que exige para los proyectos de VIS que presenten las firmas constructoras. El riesgo aceptable se puede entender como una decisión sobre el nivel de pérdidas esperables que se asume como resultado de aceptar que ocurrirán fenómenos naturales o tecnológicos, que pueden incidir sobre las vidas y bienes expuestos (Velásquez et al, 1996). Toda decisión que se tomó implica un riesgo y ello aplica especialmente a las decisiones de carácter público, cuyas consecuencias pueden impactar negativamente la vida de un amplio número de personas.

2.3.2 Tensiones entre la demanda y la oferta de riesgo (variable 2)

Los resultados de diversos estudios sobre las actuaciones estatales dan cuenta de la distancia que existe entre las intenciones iniciales del Estado o del legislador, establecidas en una política pública, y las realizaciones concretas de la misma. Esta distancia se puede

explicar si se considera al Estado como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés” (Meny y Thoenig, 1992, citado en Roth, 2006). De esta manera, la implementación de la política depende, en gran medida, de la capacidad de presión que pueden ejercer los diversos grupos de poder en una sociedad para que las decisiones y acciones públicas favorezcan sus intereses particulares, así como por el régimen político que posibilita o limita la expresión y movilización de los diferentes actores políticos y sociales frente al problema y que puede privilegiar las salidas consensuales o las de tipo coercitivo.

La variable “tensiones entre la demanda y la oferta de riesgo” se enmarca en el plano de implementación de las decisiones públicas, la cual es fundamental porque es en esta etapa en la cual la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable (Roth, 2006). En este sentido, el proceso de implementación de una política es sumamente importante porque es aquí donde realmente se aplican las soluciones o se modifica un problema, el comportamiento o el entorno de los destinatarios de la política. En el tema que nos ocupa, esto significa que en teoría el Estado demanda un nivel de riesgo aceptable como condición ideal para el desarrollo de la política de VIS, la cual se debe cumplir a través de los proyectos de vivienda que propongan las firmas constructoras, en concordancia con las decisiones de las instancias locales en relación con la localización de las viviendas y los equipamientos urbanos y comunitarios necesarios para su habitabilidad. La manera como los actores que implementan la política responden a ese ideal de “riesgo aceptable” que demanda el Estado, evidencia una “oferta de riesgo” en particular, que puede acercarse o no a la demanda del Estado. Con esta variable se busca responder a la pregunta sobre qué tanto se acata el nivel de riesgo aceptable demandado por el Estado, por parte de las instancias que operan la política en el nivel local, que en nuestro caso serían las entidades gubernamentales locales (Alcaldía y Concejo Municipal), así como las firmas urbanizadoras que proponen y

ejecutan los proyectos de vivienda. Al igual que la variable “demanda de riesgo”, la “oferta del riesgo” aún se encuentra en el plano de lo ideal, dado que los proyectos de vivienda que proponen las firmas constructoras no siempre son implementados tal como se establecieron en la propuesta.

La brecha entre las decisiones políticas y las actuaciones de los actores que deben aplicarlas está estrechamente asociada con los incentivos o desincentivos que promueven un tipo de actuación determinado y que evidencian tensiones que se expresan en forma de créditos políticos y económicos a los cuales pueden acceder los actores por medio de una serie de mecanismos legales, financieros, etc., determinados por las características del régimen político y el orden ideológico que los sustenta.

2.3.3 Riesgo objetivo (variable 3)

Las acciones que se implementan tienen consecuencias deseadas e imprevistas. En esta investigación los impactos de las acciones se traducen en las condiciones de riesgo objetivo o concreto de la población implicada en el Programa de vivienda Ciudadela Desepaz. Esta variable se enmarca en las consecuencias de las decisiones de los actores que implementaron las políticas públicas de VIS y del suelo en Cali durante la década de 1990. Para la configuración de dichas condiciones de riesgo fueron determinantes las tensiones entre la demanda y la oferta de riesgo aceptable, las cuales se expresan en una serie de incentivos que promovieron las decisiones que tomaron los actores locales, en el marco de unas reglas de juego dadas.

Si bien esta variable se encuentra en el plano de lo real es importante aclarar que la noción de riesgo indica unas condiciones latentes que sólo son verificables por los avances en el conocimiento sobre riesgo por amenazas naturales o a través de su materialización en pérdidas y daños ante la ocurrencia de un evento natural o tecnológico. Existen diversos indicadores que dan cuenta de la existencia de riesgo, de los cuales se consideraron la localización del proyecto de vivienda, las características técnicas de las unidades de

vivienda y las pérdidas y daños por eventos naturales ocurridos en el Programa de Vivienda Desepaz, el cual es objeto de análisis en esta investigación.

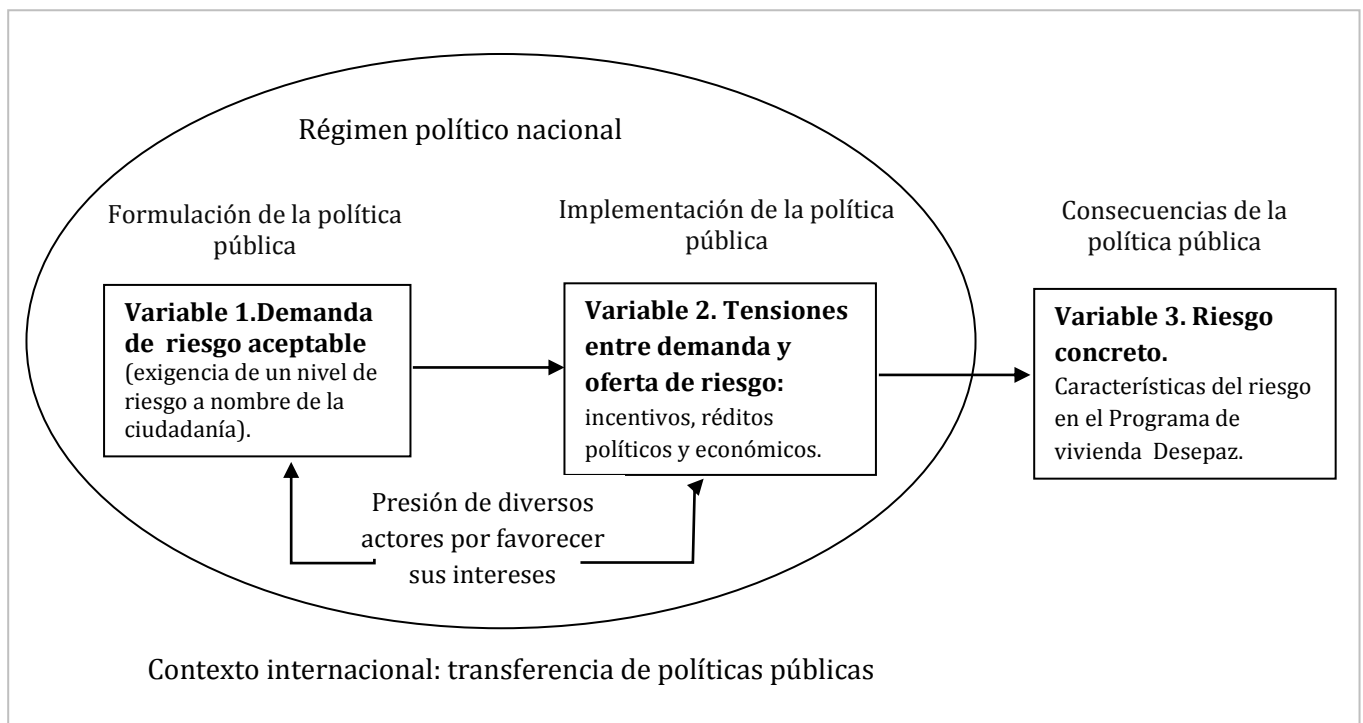
2.4 Modelo de relaciones entre las variables 1, 2 y 3

La interacción de las variables permitió definir un modelo de análisis para comprender la relación entre la política de vivienda de interés social y la generación o intensificación de condiciones de riesgo en un sector de la ciudad de Cali (ver Figura 1). De acuerdo con éste, la política de VIS tiene implícita una concepción de riesgo aceptable que se demanda a nombre de la ciudadanía para que sea acatada por los diversos actores que intervienen en la implementación de la política. Esta demanda, sin embargo, no es acatada de manera explícita, dada la existencia de réditos políticos y económicos que incentivan a los actores para que tomen decisiones bajo el predominio de una racionalidad formal que ajusta de manera utilitaria los medios para alcanzar unos fines preestablecidos (Weber, 1997) que en este caso corresponden al favorecimiento de sus intereses particulares (acumulación de capital, legitimidad política, etc.), por encima de otros valores como el bien común, la calidad de vida de la población o la supervivencia a mediano o largo plazo del proyecto. Las decisiones que finalmente se implementaron contribuyen al incremento de las condiciones de riesgo ya existentes en la ciudad, en la medida en que los proyectos de vivienda que se ejecutaron fueron localizados en una zona de amenazas naturales y con características técnicas y ambientales que reducen las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Interesa resaltar que en este modelo de análisis la concepción de “riesgo aceptable” que demanda la política de VIS no está necesariamente muy alejada de la “oferta de riesgo” que finalmente se materializa en los programas de vivienda que se ejecutaron. Por el contrario, la política de VIS que se reconfiguró a comienzos de la década de 1990 como parte del proceso de modernización del Estado, bajo la fase neoreguladora del capitalismo (transferencia de política pública), significó el paso de una lógica de subsidio a la oferta a una de subsidio a la demanda, que favoreció el monopolio de la provisión y financiación de

la VIS por parte de los actores privados, mientras que el Estado asumió el papel de regulador y garante de la entrega de subsidios. La principal consecuencia del nuevo diseño institucional fue la disminución de la habitabilidad de las viviendas, dado que la regulación estatal se enfocó en la reglamentación del acceso al crédito y los subsidios por parte de las familias demandantes. En el caso de análisis en Cali, esta disminución de las condiciones de habitabilidad de las viviendas también fue el resultado de la exacerbada especulación del precio de las tierras definidas por las autoridades gubernamentales locales como idóneas para la localización del programa de vivienda Ciudadela Desepaz. Dado que el precio del suelo es absorbido por el precio de venta de las viviendas y que éstas tienen un precio tope establecido por el Estado por ser VIS, el incremento de los precios de la tierra repercutió en una disminución de la calidad de sus características técnicas.

Figura 1. Modelo de análisis



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 3. CONFIGURACIÓN DE LA NOCIÓN DE RIESGO ACEPTABLE

Como se planteó en el marco teórico (Capítulo 2), no todos los problemas sociales son susceptibles de volverse política pública y es por ello que resulta fundamental identificar los mecanismos a través de los cuales las autoridades públicas llegan a considerar un problema social como objeto de intervención política (Muller, 2009). Es claro también, que dicha inclusión depende, en gran medida, de la confrontación entre los diferentes actores sociales y políticos cuyas estrategias de presión sobre el Estado hacen que sus intereses específicos o particulares sean considerados como políticos y que por tanto se definan discusiones y políticas en relación con ellos (Vargas, 2001). No obstante, y siguiendo los planteamientos de Vargas, las políticas públicas no responden a intentos voluntaristas del régimen político o de los actores sociales, sino que se inscriben en contextos específicos en los que diferentes factores, en particular aquellos de tipo estructural, inciden para que un gobierno tome determinadas decisiones.

De acuerdo con lo anterior, en este capítulo se introduce el análisis de la política pública de vivienda de interés social que se reconfiguró en la década de 1990, a la luz de algunos de los planteamientos de Vargas (1998, 2001), con el fin de identificar la noción de riesgo que subyace en este marco institucional, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con las decisiones políticas que definieron las condiciones de habitabilidad de la vivienda social. Este marco institucional será el referente central para las actuaciones de los actores políticos locales que implementaron la política de VIS en Cali durante la década de 1990. En el ámbito local, la lógica del proceso de urbanización de la ciudad, en la que se articulan elementos como la apropiación del suelo, la producción de la vivienda y la configuración de riesgos a fenómenos naturales (principalmente sismos y eventos hidrometeorológicos) serán también elementos propios de la dimensión espacial y temporal que harán parte de los factores que condicionaron las decisiones políticas que toman las autoridades administrativas locales en relación con los temas de vivienda y suelo. Por esta razón, la

segunda parte del capítulo corresponde a una síntesis del proceso de urbanización de Cali, de la cual deduce que la mitigación de riesgos a fenómenos naturales sirvió como referente para algunas de las decisiones políticas de planificación que se tomaron durante las décadas de 1980 y 1990 en la ciudad.

3.1 El marco institucional de la política de vivienda de interés social en la década de 1990

Siguiendo los planteamientos de Vargas (2001), si se analiza el Estado como configuración histórica, se puede evidenciar que éste mantiene una esencia básica en relación con el monopolio de la coerción y su papel en la reproducción social, pero su materialidad, organización institucional, competencias y funciones cambian en el tiempo. En el marco del Estado neoregulador o neoliberal, que en Colombia se empezó a implementar a finales de la década de 1980, el Estado dejó de ser proveedor directo de bienes y servicios públicos, mediante el principio de subsidio a la oferta, a asumir funciones de “Estado Mínimo” que implican establecer y hacer cumplir las reglas de juego institucionales que regulan los mercados (capitales, bienes y servicios, laboral, etc.), mientras que la financiación y prestación de los bienes y servicios pasan a ser compartidas con el sector privado y el tercer sector, a través de la lógica del subsidio a la demanda. Con la crisis que generó la implementación a ultranza de las políticas neoliberales, se ha buscado un nuevo rol del Estado, más regulador y eficientista, en el que se asumen aspectos como pasar de una apología del mercado, per se, a considerar que si bien el mercado es el principal dinamizador del desarrollo, el Estado debe dar la directriz estratégica de la economía (Vargas, 2001). Además, el neoliberalismo real depende de formas coercitivas de intervención estatal para generar la disciplina necesaria para imponer el imperio del mercado en todos los aspectos de la vida social (Bojórquez y Ángeles, 2013).

La implementación de las políticas neoliberales implicó un nuevo proceso de modernización del Estado en el que se asume un modelo de gestión de las organizaciones públicas fundamentado en los principios de eficiencia y eficacia, propios de la racionalidad productiva instrumental del sector privado. En este modelo de gestión (Nuevo Management

Público) la financiación y prestación de bienes y servicios públicos son asumidas parcialmente por actores públicos no gubernamentales, mediante procesos de privatización, subcontratación, autogestión, descentralización y deslocalización del capital (Delgado y Jiménez, 2013). La privatización, entendida como el traspaso del control de una actividad económica del sector público al sector privado (Vergés, 2003), se convierte en la mejor expresión de la nueva forma de acumulación del capital que David Harvey denomina “acumulación por desposesión” (Harvey, 2005), la cual se extendió a toda clase de servicios públicos como los sistemas de agua potable, las telecomunicaciones, la recolección de basura y el transporte; además de elementos que provee el Estado para la sociedad, como viviendas de interés social, educación, servicios de salud, el sistema de pensiones, instituciones públicas de educación superior, instituciones de investigación científica y sistemas penitenciarios (Bojorquérrez y Ángeles, 2013). Todos estos elementos determinan las características del entramado institucional que regirían los diferentes sectores de la sociedad a partir de la década de 1990.

En relación con el sector objeto de esta investigación, desde la década de 1970 la construcción, y específicamente la vivienda, se convirtió en el sector líder de la inversión del capital financiero y en un instrumento para impulsar el crecimiento económico del país¹⁰. Esta tendencia se consolidó con la expedición de la Ley 3 de 1991, con la cual se reconfiguró la estructura institucional del sector, con el objetivo de disminuir la participación del Estado en la producción y la financiación de la vivienda de interés social. Estos cambios institucionales respondieron al proceso de modernización del Estado¹¹, que inició a finales de la década de 1980, bajo la justificación de la ineficiencia del aparato

¹⁰ No se puede dejar de desconocer que el desarrollo del sector de la construcción también ha estado estrechamente relacionado con el lavado de dineros provenientes del narcotráfico y que por ello las décadas de 1980 y 1990 tuvieron un auge significativo del sector, estrechamente articulado al periodo de consolidación de los carteles de la droga (Jiménez y Delgado, 2013).

¹¹ De acuerdo con Velásquez (1995), esta modernización del Estado obedeció a dos tipos de factores fundamentales: en primer lugar, a un cambio en el entorno mundial caracterizado por el impacto de la tercera revolución tecnológica en los procesos productivos; la pérdida relativa de soberanía de los Estados nacionales y de su función como promotor del desarrollo económico y social; las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones y, finalmente, por la privatización y mercantilización de los bienes y servicios públicos. El segundo tipo de factores tienen que ver con las condiciones sociopolíticas del país durante la década de 1980, cuando se presentaron diversas formas de protesta ciudadana como expresión del inconformismo existente por la incapacidad del Estado para responder eficientemente a las demandas sociales.

estatal en relación con la provisión y gestión de los bienes y servicios públicos, y como parte de una estrategia de transferencia de políticas públicas para superar la crisis de acumulación de capital, que dejó como consecuencia la implementación de un modelo económico de corte neoliberal¹².

La caracterización de la política se realizará a partir de dos elementos centrales. En primer lugar, los principales cambios del sector de la vivienda con la implementación de los principios neoliberales y su modelo de gestión pública y la noción de riesgo aceptable que se puede identificar en ella.

3.1.1 El espíritu neoregulador de la política de VIS

Entre las décadas de 1940 y 1980 el Estado fue el responsable de la construcción directa de vivienda de bajo costo, a través de entidades como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH). Estas entidades, junto con otras del nivel local como la Caja de la Vivienda Popular creada en Bogotá en 1942 o el Instituto de Vivienda de Cali (Invicali), creado en 1966, ejecutaron numerosos programas de vivienda que contribuyeron a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo y operaron como factores de desarrollo y ampliación del perímetro urbano (Mosquera, 2012). Esta institucionalización de la acción estatal frente al problema de la vivienda se enmarcó en el modelo de sustitución de importaciones que promovía la participación directa del Estado en inversiones que, por diversas razones, no eran realizables en ese momento por la empresa privada, tales como infraestructura vial, justicia, seguridad, servicios públicos domiciliarios, entre otros (Ceballos y Saldarriaga, 2006).

¹² Este modelo es el resultado de la implementación de las directrices del denominado “Consenso de Washington” o conjunto de políticas públicas transnacionales acordadas entre los organismos internacionales de crédito (FMI, BID, BM, etc.) y la tecnocracia política norteamericana con el objetivo de superar los problemas que las economías emergentes, y algunas desarrolladas, enfrentaban en la década de 1980 (deficiente crecimiento económico, incremento acelerado del déficit fiscal, procesos hiperinflacionarios y desempleo estructural). Los Programas de Ajuste Estructural, impuestos a los gobiernos, fueron el mecanismo por medio del cual se implementaron los 10 puntos del Acuerdo, que conforman el núcleo central del modelo económico neoliberal. Estos puntos son: 1) disciplina fiscal, 2) reorientación del gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tasa de cambio unificada y competitiva, 6) liberalización comercial, 7) eliminación de barreras a la inversión extranjera, 8) privatización de empresas públicas, 9) promoción de la competencia; y 10) protección de derechos de propiedad (Medellín, 2002).

Con la Ley 3 de 1991 se reconfiguró la estructura institucional del sector, con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social¹³ y la reforma del ICT. En el Plan de Desarrollo de la Administración del momento (Cesar Gaviria 1990 – 1994) se argumentó que varios problemas operativos impedían una eficiente acción en el sector habitacional, entre ellos, la gestión centralizada de los recursos, el sistema ineficaz de asignación de los subsidios a la oferta y la desatención a la población pobre (Tarchópulos, 2008). Con este cambio institucional desaparece la actuación directa de las agencias estatales en la construcción de vivienda popular, mediante el otorgamiento de subsidios económicos a los demandantes de bajos ingresos para la adquisición de una vivienda en el mercado y la generación de condiciones para que el sector empresarial privado sea el principal oferente, en cuanto promotor, productor y financiador de la vivienda social (Fique, 2006).

Cabe mencionar que desde la década de 1970 el Estado empezó a promover diversas reformas institucionales para favorecer la construcción privada y la financiación de la vivienda por parte del sistema financiero nacional, a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el Sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), que fue reemplazado en el año 2000 por el UVR (Unidad de Valor Real Constante)¹⁴. Los dos enfoques institucionales, el Estatal y el de las Corporaciones, compitieron hasta que éstas últimas asumieron gradualmente el liderazgo. De acuerdo con Fique (2006), con este nuevo sistema, el problema de la vivienda se desprendió de su dimensión social y cultural y se

¹³ De acuerdo con el Artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el cual modifica el Artículo 44 de la Ley 9 de 1989, "Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

¹⁴ La Unidad de Poder Adquisitivo Constante fue implantado en Colombia en 1972, durante la administración de Misael Pastrana Borrero. El sistema buscaba mantener el valor adquisitivo de la moneda, mediante el ajuste de los créditos hipotecarios para la compra de vivienda y las cuentas de ahorro en UPAC, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor – IPC. En 1994 se abandonó el uso del IPC y se estableció la DTF (Depósito a Término Fijo) para el cálculo del UPAC, la cual cambiaba según el comportamiento del sistema financiero. Este cambio, junto con los incrementos en las tasas de interés, condujo a un incremento de los créditos y generó una fuerte crisis al sistema que llevó a la expedición de la Ley 546 de 1999, con la que se estableció el reemplazo del UPAC por la Unidad de Valor Real Constante – UVR. La unidad permite ajustar el valor de los créditos según el costo de vida y la metodología de su cálculo quedó a cargo del Banco de la República (Cuartas, 2010).

encuadró en la perspectiva del desarrollo de la economía, es decir que la construcción en general, y la vivienda en particular, se convirtió en el sector líder de la inversión financiera y en instrumento para el impulso y la recesión de la economía.

La implementación del subsidio directo a la demanda permitió una mayor participación de los sectores privado y solidario (cajas de compensación familiar) en la financiación y la producción de la vivienda, dado que con una cantidad específica de dinero el usuario puede adquirir una solución de vivienda producida por el sector privado, los municipios o el sector solidario y financiada por la banca privada (Tarchópulos, 2008:184). La nueva política buscó incrementar la demanda efectiva, mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios, complementados con créditos provenientes del sector financiero y con un porcentaje de ahorro familiar (Chiappe, 1999). Además de este objetivo, se buscó mayor eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos y mejorar la legitimidad y la gobernabilidad del ejecutivo al entregar el subsidio directamente al ciudadano. De igual manera, se buscó incentivar la competencia y la eficiencia de las firmas constructoras, al otorgar mayor libertad de elección al consumidor. En otras palabras, con este cambio el sector privado no solo recibe todos los recursos para la producción, sino que además asegura en la práctica el monopolio de la oferta, mientras que el Estado se convierte en un “facilitador”, cuyo papel fundamental lo tienen que asumir los municipios, a quienes se les traslada la obligación de gestionar sus propios programas de vivienda y determinar las zonas urbanas destinadas para este propósito (Fique, 2006; Tarchópulos, 2008).

Ley 3 de 1991 estableció la posibilidad de que diferentes actores en competencia ofrezcan programas de vivienda de interés social, sin embargo, no se generaron los mecanismos financieros para que la autogestión de las comunidades (Organizaciones Populares de Vivienda) y los entes territoriales (municipios y departamentos) participaran de manera efectiva en la oferta de vivienda (Delgado y Jiménez, 2013). Esto condujo a un traslado del monopolio de la producción de VIS del sector público al sector privado, lo cual reduce los incentivos para que este sector mejore la oferta en términos cualitativos y cuantitativos, y se comporte de manera reactiva en función de la demanda esperada (Fique, 2006). La ausencia de competencia en el sector genera dos impactos principales, en primer lugar, un deterioro

de la calidad de la habitabilidad de la VIS y, en segundo lugar, restricciones en el acceso a la vivienda, dado que gran parte de la financiación de la oferta está mediada por el sector financiero y una parte significativa de la población no cumple con los requisitos mínimos para aplicar al subsidio que otorga el Estado y a los créditos que complementan la financiación. De hecho, la Ley de Vivienda de Interés Prioritario - VIP (Ley 1537 de 2012) podría interpretarse como un reconocimiento a la imposibilidad de muchas familias de acceder a la VIS y por lo cual el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) recurrió al diseño del programa de las 100 mil viviendas gratuitas que están destinadas a personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza¹⁵.

El monto de los subsidios depende del comportamiento del ciclo económico y de la estabilidad macroeconómica del país¹⁶, lo que pone en evidencia que la política de VIS no hace parte de las prioridades del Estado, sino que más bien responde a las situaciones coyunturales que condicionan el diseño e implementación de políticas y favorecen la legitimidad y gobernabilidad de la administración de turno, tal como ocurre con el programa de las 100 mil viviendas gratuitas, antes mencionado (Delgado y Jiménez, 2013). Pero además, de acuerdo con estos autores, contradice el principio constitucional del derecho a la vivienda digna, consignado en el Artículo 51 de la Carta Política de 1991. Para Figue (2006, 2008), el proceso de deterioro de las condiciones de habitabilidad de la VIS está estrechamente relacionado con las decisiones de política pública del sector, las cuales evidencian que el interés de obtener la mayor rentabilidad económica posible ha hecho que se reduzcan los costos de producción y con ello las especificaciones cada vez más deficientes de las viviendas que se producen.

¹⁵ <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/viviendas-100-por-ciento-subsidiadas>

¹⁶ El Artículo 6 de la Ley 3 de 1991 establece que “la cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias”. Por otro lado, aunque la vivienda hace parte de la política social de cada gobierno, su financiación no quedó incluida en el Sistema General de Participaciones que distribuye los recursos transferidos de la Nación a los municipios, con destinación específica para educación (58.5%); salud (24.5%); agua potable y saneamiento básico (5.4%) y participación de propósito general (11.6%) (Ley 715 de 2001; Ley 1176 de 2007). La gestión de los programas de vivienda de interés social fue asumida como parte de las responsabilidades de los gobiernos locales.

3.1.2 Sobre el tema de riesgo

Antes de identificar la noción de riesgo aceptable que subyace en la política de vivienda de interés social, se debe mencionar que ésta no necesariamente se encuentra explícita en los diferentes documentos o instrumentos normativos en los que se manifiesta la misma. Más bien, dicha noción se debe deducir del análisis de algunos de los componentes de la política a partir de lo que entendemos como riesgo y riesgo aceptable, que para esta investigación corresponden, en el primer caso, a las pérdidas potenciales asociadas a la presencia de amenazas naturales, y en el segundo, a una decisión sobre el nivel de pérdidas esperables que se asume como resultado de aceptar que ocurrirán fenómenos naturales que incidirán sobre las vidas y bienes expuestos. La existencia de riesgos en una población es el resultado de diversos factores que conducen a la configuración de su vulnerabilidad frente a las consecuencias de fenómenos naturales. Los factores que inciden en la vulnerabilidad pueden ser diversos, por lo que para el análisis de la política se hará referencia principalmente a aquellos que se considera están más relacionados con su especificidad, que en este caso corresponden a los factores físicos de la vulnerabilidad, es decir, las características técnicas de los sistemas constructivos y su ubicación en zonas de riesgo.

Los factores físicos de la vulnerabilidad están estrechamente relacionados con las características técnicas de la VIS, que son las que inciden directamente en sus condiciones de habitabilidad. En este sentido, la identificación de la noción de riesgo aceptable en la política debe centrarse en los requerimientos técnicos de los proyectos de vivienda que establece la normatividad. Figue (2006) realiza un análisis de las decisiones de política expresadas en la normatividad vigente en el sector para la década de 1990, en las que identificó que se expidieron leyes y reglamentaciones relacionadas con cinco ejes temáticos: 1) definición y administración del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV); 2) Elegibilidad de los proyectos, que tiene que ver con los requerimientos legales, técnicos y financieros de un proyecto de vivienda para que sea declarado elegible por los beneficiarios del SFV; 3) Aspectos técnicos, que corresponden a requerimientos de orden ambiental, urbano, arquitectónico y constructivo para elegibilidad de los proyectos; 4) desarrollo institucional, que tiene que ver con los ajustes institucionales realizados para la implementación de las políticas y, 5) crédito, relacionado con la ubicación de recursos y la

reglamentación del otorgamiento del crédito a los beneficiarios del SFV para completar los recursos necesarios para la adquisición de soluciones de vivienda¹⁷.

El análisis de la expedición de la normatividad arrojó como resultado que los temas de subsidio y crédito fueron los que tuvieron mayor desarrollo, mientras que los temas de desarrollo institucional, la elegibilidad de los proyectos y los aspectos técnicos fueron ajustados sólo coyunturalmente, en función de las conveniencias en la implementación de la política y en la administración de los recursos del SFV (Fique, 2006). Dicho comportamiento de la regulación está estrechamente relacionado con la reducción de la intervención estatal en la producción y la financiación de la VIS y la percepción del problema de la vivienda como un problema de desarrollo, lo que implica la concentración de recursos en la financiación para la construcción de las soluciones.

La Ley 3 de 1991 estableció que “el gobierno nacional reglamentará las normas mínimas de calidad de la VIS, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda (Art. 40) y definió sanciones para los oferentes de proyectos de vivienda si establecen en la escritura pública del inmueble adquirido por un Subsidio Familiar de Vivienda, un valor diferente al valor real o al de la oferta pública (Art. 32). En otras palabras, no se establecieron sanciones por incumplimiento de requisitos técnicos que afectaran la calidad de las viviendas. En cuanto a los requerimientos técnicos para la declaratoria de elegibilidad de los proyectos, éstos no fueron desarrollados durante la década de 1990 y sólo en el 2002 se expidieron los Decretos 2480 y 2488 (con sus resoluciones reglamentarias 1062 y 193 de 2002), que definen las condiciones de viabilidad técnica, legal y financiera de los proyectos¹⁸. Como consecuencia de la Resolución N° 1063 de 2002 del Ministerio de Desarrollo Económico, el INURBE expidió un Instructivo

¹⁷ Se entiende por “solución de vivienda” el conjunto de operaciones para disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio, servicios públicos y calidad de la estructura” (Ley 3 de 1991, Art. 5).

¹⁸ Fique (2006) menciona en su libro que durante la administración de Andrés Pastrana (1998 – 2002), en la que se presentó una grave crisis en la operación del sistema UPAC, se ajustó el marco jurídico financiero, se invirtieron recursos y se redujeron los requerimientos técnicos de los proyectos. Se asignó a las mismas entidades de crédito la declaratoria de elegibilidad de los proyectos y se llegaron a excluir dichos requerimientos para esa declaratoria (Decreto 824 de 1999 y Ley 546 de 1999; Decreto 2620 de 2000).

dirigido a los encargados de la evaluación, viabilización y expedición de la Certificación de elegibilidad de los proyectos de Vivienda de Interés Social – VIS Urbana, tanto de vivienda nueva como de construcción en sitio propio y de mejoramiento.

En relación con los aspectos técnicos, el Instructivo indica que la evaluación para la certificación de elegibilidad buscará fundamentalmente determinar si el proyecto está bien concebido desde el punto de vista técnico, para lo cual se deberán analizar los aspectos normativos, el estado de los servicios públicos, las condiciones de las viviendas y las condiciones urbanísticas. En la Tabla 1 se sintetizan dichos elementos.

Tabla 2. Criterios de evaluación para la declaración de elegibilidad de proyectos de VIS

Aspecto a evaluar	Descripción
Aspectos normativos	Consistencia del contenido de las licencias, permisos, resoluciones o certificaciones expedidas por las autoridades competentes (Curadurías o entidades de planeación). Entre otros aspectos, se verificará que los oferentes presenten los planos técnicos y memorias complementarios del proyecto en relación con la Ley 400 de 1997 o norma sismorresistente y las redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Éstos deben presentarse según los estándares de cada entidad competente.
Dimensiones mínimas de la vivienda	<i>Unidad básica</i> (para desarrollo progresivo): área mínima de 28,5 M2, conformada por espacio múltiple, cocina, baño y ropas. <i>Vivienda mínima</i> : 39 M2, conformada por sala comedor, una alcoba, cocina, baño y ropas. Se establecen áreas mínimas de las divisiones de las viviendas, alturas mínimas según el clima y dimensiones mínimas de vanos, puertas y ventanas.
Estado de los servicios públicos	Se verificará la disponibilidad inmediata de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía, contempladas en la licencia de urbanismo o en las certificaciones expedidas por las empresas prestadoras de los mismos. Las fechas de disponibilidad de cada servicio no pueden exceder el tiempo de ejecución y entrega de las obras del proyecto
Condiciones de las viviendas	<i>En proyectos de mejoramiento:</i> Se revisará si las carencias o deficiencias a superar en cada vivienda se ajustan a las contempladas por la normatividad, así como su prioridad. Instalaciones hidráulicas y sanitarias en las viviendas.
Condiciones urbanísticas	<i>Proyectos de vivienda nueva:</i> Cumplimiento de normas urbanísticas del municipio, implícitas en las Licencias de Urbanismo y Construcción. En todos los casos dichos proyectos deberán prever condiciones urbanísticas adecuadas que incluyan al menos las vías recebadas y los espacios requeridos para equipamiento comunitario y zonas verdes, de acuerdo con el tamaño del mismo. <i>Situación de riesgo:</i> el evaluador verificará que ninguna de las soluciones de vivienda a construir o mejorar con el proyecto se encuentre en zona de riesgo. Para esto el funcionario se apoyará en lo expresado en las Licencias de

	Urbanismo y Construcción. En los proyectos de mejoramiento de vivienda si existe algún factor de riesgo, aún en los casos que sea mitigable, deberán excluirse las viviendas que presentan esta condición, no pudiendo hacer parte de un proyecto subsidiable hasta tanto el municipio no ejecute las obras de mitigación o habilitación necesarias.
Aspectos ambientales	Los requisitos ambientales para proyectos de VIS urbana se entienden cumplidos con la expedición de las licencias de urbanismo y construcción por parte de las entidades correspondientes. No obstante, cuando se trate de sistemas alternativos de servicios públicos domiciliarios la entidad ambiental competente expedirá la licencia respectiva.

Fuente: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE, 2002

En estos criterios técnicos de evaluación para la elegibilidad de los proyectos de vivienda se hace una referencia explícita a que los proyectos no se podrán construir en zonas de riesgo, definidas como áreas con amenazas naturales. Incluso considera que aunque existan factores de riesgo mitigable, las viviendas, en el caso de los proyectos de mejoramiento, no podrán ser incluidos como proyectos subsidiables, hasta que el municipio ejecute las obras de mitigación o habilitación necesarias. De todas maneras, la evaluación de los criterios técnicos está estrechamente supeditada a lo establecido en las licencias de urbanismo y construcción, lo cual no necesariamente es garantía de la aplicación de las normas urbanísticas del municipio, dado el origen de la expedición de licencias, al menos en el caso de las curadurías urbanas, como se señala al final del capítulo.

Sólo hasta el año 2011 se expidió una serie de cuatro guías de asistencia técnica para la VIS, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), como una herramienta metodológica para formulación, ejecución y puesta en marcha de proyectos de vivienda de interés social, dirigidas a los entes territoriales. Estas guías presentan un mayor detalle de las condiciones de los terrenos en los que se localizarán los proyectos de vivienda, a partir de sugerencias específicas sobre zonas de inundación, sísmicas y de deslizamiento. Las cuatro guías tienen el siguiente contenido:

- *Guía I.* Aborda el tema de la calidad en la vivienda informando sobre aspectos como las determinantes poblacionales, los parámetros de calidad en el terreno, la formulación de los diseños urbanísticos y arquitectónicos, entre otros.
- *Guía II.* Dedicada a los materiales y la calidad que deben tener los mismos en el desarrollo de los proyectos de vivienda, considerando que la escogencia de materiales adecuados garantizará comportamientos acústicos, térmicos y estructurales que se verán reflejados en la sostenibilidad de la vivienda, lo cual permite establecer relaciones armónicas entre el usuario de la vivienda y el interior espacial de la misma, en el marco de la sostenibilidad humana y social.
- *Guía III.* Presenta las responsabilidades normativas de los ejecutores de los planes de vivienda, para garantizar proyectos de calidad, a través de la recopilación de seis reglamentos técnicos a saber: Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes NSR - 10, Reglamento de Agua y Saneamiento RAS 2000, Reglamento de Instalaciones Eléctricas RETIE, Reglamento Técnico de GAS, Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP y el proceso del Reglamento técnico de eficiencia energética para Vivienda de Interés Social RETE VIS.
- *Guía IV.* Sobre los procedimientos generales de la política de vivienda y su aplicación en los procesos para la formulación, presentación, ejecución y legalización de proyectos de vivienda subsidiados con recursos del Estado a través del Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Como ya se mencionó, a diferencia de otras temáticas asociadas a la política de vivienda, tales como el crédito y la financiación, las especificaciones técnicas de los proyectos de vivienda sólo se desarrollaron a comienzos y finales de la década del 2000, lo que expresa, de acuerdo con Fique (2006), un total desinterés por establecer directrices, normas o siquiera referentes al respecto. Cabe decir que a pesar de estas ausencias en la política sectorial, la Ley 388 de 1997 estableció que los municipios asumirían el papel de reguladores de las características de las viviendas. En el Art. 99 de la Ley, se establece que

las “licencias urbanísticas se otorgarán de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y en las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 o Ley Ambiental. En otras palabras, las características urbanísticas, arquitectónicas y constructivas que determinan la calidad y la habitabilidad de la vivienda estarían determinadas por las directrices de ordenamiento del territorio establecidas por el municipio.

La manera como las administraciones locales podrían incidir en dichos aspectos es a través del uso de los mecanismos de gestión y producción del espacio urbano que establecen las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Las intervenciones públicas sobre la gestión del suelo urbano tienen como objetivo hacer pública la propiedad del suelo y garantizar la gestión del desarrollo urbano por la colectividad, luchar contra la especulación y recuperar las plusvalías (Maldonado, 2000)¹⁹. De acuerdo con esta autora, la intervención del Estado en el mercado del suelo urbano se justifica por las características particulares de la tierra, puesto que no es un bien producido ni reproducible y, por tanto, el valor de un terreno no sólo depende de sus características físicas y de su localización, sino principalmente de decisiones públicas relacionadas con la reglamentación de su uso y la provisión de equipamiento urbano, que pueden determinar incrementos significativos en el precio.

La deficiente regulación del mercado de la tierra incentiva comportamientos especulativos que afectan las posibilidades de preservar los suelos de valor ecológico, agrológico o paisajístico o de cumplir con los fines de políticas sociales ligadas a la generación del espacio construido (Maldonado, 2000). De igual manera, tiene un efecto directo y negativo en la implementación de la política de VIS, ya que una proporción creciente del subsidio estatal es absorbida por los precios del suelo (Brain y Sabatini, 2006). Sin la intervención del Estado, la expectativa de urbanización de nuevos terrenos incentiva el fenómeno de especulación de la renta y ello trae como consecuencia, por un lado, que el municipio

¹⁹ Los diferentes instrumentos de gestión del suelo se pueden agrupar en: a) medidas de planificación, encaminadas a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo; b) medidas de legislación tendientes a regular la apropiación del suelo y a controlar la actividad que se ejerce sobre él y c) medidas fiscales que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y su disfrute (Maldonado, 2000, p. 22).

adquiera terrenos para VIS a un valor muy superior del precio de mercado y, por otro, los mayores precios del suelo presionan a los constructores para localizar los proyectos en áreas periféricas o cercanas a barrios marginales (“ghettizados”) o en zonas con restricciones ambientales, donde el suelo es aparentemente más barato (Delgado y Jiménez, 2013). Pero también, las decisiones de los constructores estarán enfocadas a reducir los costos de producción de las viviendas, lo cual se refleja en aspectos como la disminución de su tamaño, el uso de materiales constructivos de menor calidad o la elusión de responsabilidades sobre la instalación del equipamiento urbano necesario para las condiciones de habitabilidad de una vivienda.

Una evaluación de la implementación de los instrumentos de gestión del espacio urbano que estableció la Ley 388 de 1997, 20 años después de su expedición, indica que los avances en su aplicación, aunque significativos, siguen siendo aún modestos, sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud de los problemas que en esta materia existen en las ciudades colombianas (Instituto de Política del Suelo Lincoln, 2006). En la mayoría de los municipios se expidieron los respectivos planes de ordenamiento territorial, e incluso ya se están adelantando los procesos para su ajuste o revisión, sin embargo, todavía falta avanzar en la incorporación de políticas y mecanismos concretos de regulación del mercado del suelo y de movilización de las plusvalías o incrementos del precio de la tierra generados por los procesos de desarrollo urbano. Ello se debe a que en muchas ciudades aún domina una visión convencional del urbanismo, basada en la expedición de normas de edificabilidad y de uso muy generosa, que en algunos casos es prácticamente ilimitada.

Esto se suma a un hecho que no se puede desconocer y es que parte de la élite política y de las administraciones locales, agencian desde el gobierno los intereses de los grandes terratenientes urbanos y ello se refleja, por ejemplo, en la asignación de recursos públicos para la provisión de proyectos estratégicos de ciudad, que valorizan los terrenos (Delgado y Jiménez, 2013). De esta manera, se permiten grandes transformaciones urbanas sin que hayan cargos para los propietarios del suelo, lo que implica que dichos costos se trasladan al presupuesto público, a través de impuestos, tarifas de servicios públicos o se expresan – en el peor y más común de los casos– en el deterioro creciente de la calidad de vida,

mediante la reducción de áreas verdes y recreativas, congestión vehicular, contaminación y degradación de espacios de valor ambiental y, sobre todo, en la exclusión social de las numerosas familias que acceden al suelo y a la vivienda a través de la mal llamada urbanización informal, cuando no de la ocupación de zonas de alto riesgo no mitigable (Instituto de Política del Suelo Lincoln, 2006).

Retomando la afirmación de Figue (2006) acerca de las ausencias en las decisiones políticas en el sector de la VIS, que afectan directamente la habitabilidad de la misma, en particular las relacionadas con los requerimientos técnicos de las viviendas –incluyendo el tema de riesgo- y los mecanismos tradicionales de producción del espacio urbano (asignación de tierras a través del mercado), se debe mencionar que éstas se han dejado para el momento de la implementación y por tanto están sujetas a coyunturas sociales, económicas y políticas de los entes territoriales y a la disponibilidad de recursos. Cada gobierno ha resuelto discrecionalmente estas coyunturas, utilizando al sector y específicamente a la VIS como instrumento para su solución y para legitimar en ellas el ejercicio estatal del poder. Se cumple aquí lo que Vargas (2001) plantea acerca de que una de las características de la política pública en el marco del Estado neoregulador es que

...se busca una flexibilización de las políticas públicas, de manera que las mismas sean solo grandes directrices y los ejecutores tengan la posibilidad de introducirle en su proceso de concreción, variantes o modificaciones. Esto permite a la política responder más cercanamente a la demanda, es decir, con la lógica del mercado y que el gasto estatal llegue más ágilmente a sectores o regiones donde lo requieran en momentos de crisis (Vargas, 2001, p.58).

En relación con la noción de riesgo aceptable que se asume en la política de VIS, se puede decir que como consecuencia de la deficiente regulación de las características técnicas de los proyectos de vivienda, este aspecto tampoco fue parte de las decisiones de política asumidas al menos en la década de 1990 en el sector, hasta que en el 2002 se desarrollaron las reglamentaciones correspondientes a los criterios técnicos para declarar como elegible un proyecto de vivienda, en las que aparecen explícitas algunas referencias al tema. El

comportamiento de estas decisiones implica que la responsabilidad queda en gran medida delegada a los entes territoriales, como parte del proceso de implementación de la política, lo cual hace que esté supeditada a aspectos como la importancia del problema social, la voluntad de los gobernantes, el juego de fuerzas entre los diferentes actores que presionan para incluir sus intereses particulares o específicos en la agenda pública, entre otros. Ello implica una necesaria revisión de estos aspectos en el caso que nos ocupa, lo cual se realizará en la segunda parte de este capítulo y en los posteriores.

Para Figue (2006), ninguna de las decisiones políticas efectivamente tomadas impactan directamente la habitabilidad de las viviendas, sino que, por el contrario, los efectos directos están asociados con las ausencias de la política, con los temas que no se decidieron. En el caso específico del riesgo, la no regulación de este aspecto y la transferencia de su responsabilidad a los entes locales en el proceso de implementación y en el marco de unas reglas institucionales determinadas por el espíritu neo-regulador de la política, han generado como consecuencia la configuración de condiciones de riesgo y su materialización en pérdidas y daños que en la mayoría de los casos son asumidos por la población afectada y no por los responsables directos de las decisiones políticas que las generaron. Sólo en los casos en que la magnitud de los daños capta la atención de los medios de comunicación, u otros grupos de interés, es que estos temas se han convertido en objeto de discusiones públicas.

Al respecto, cabe recordar que a raíz del colapso del edificio Space en la ciudad de Medellín en el año 2013, que dejó como consecuencia la muerte de 12 personas (El Espectador, 23 de septiembre de 2014)²⁰, revivió en el país el debate sobre la figura de los curadores urbanos, creada mediante el Decreto 2150 en 1995 con la función pública de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción en los municipios con población superior a los 100 mil habitantes (Ley 810 de 2003, Art.

²⁰ El colapso de la torre 6 del edificio Space en Medellín ocurrió el 12 de octubre de 2013. Posteriormente, fue demolida la torre 5 y finalmente se ordenó la demolición de las cuatro torres restantes, por el "alto riesgo de colapso" que presentaba, según reveló un estudio de la Universidad de Los Andes, contratado por la Alcaldía municipal.

101²¹). De acuerdo con la Ley, el curador urbano es un “particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción” (Art. 101).

El debate tiene que ver con dos aspectos principales, en primer lugar, con el hecho de que la figura de curador no tiene la potestad de ejercer control urbano, ya que éste corresponde a los alcaldes municipales o a las autoridades en quien éstos deleguen, con lo cual se escinde la actividad formal de otorgamiento de las licencias, con el ejercicio del control de las mismas. Esta situación desconoce la problemática urbana y por tanto las implicaciones del hecho de que los curadores ejerzan funciones de notario sin una verificación material del cumplimiento de las especificaciones sobre los usos del suelo y los estatutos urbanísticos que integran los planes de ordenamiento territorial (Herrera, 2004). En segundo lugar, la ambivalencia que existe en la naturaleza y función de la figura, dado que el curador tiene la condición de autoridad administrativa, pero al mismo tiempo ofrece un servicio en un mercado limitado y competitivo, obteniendo su remuneración en función de la naturaleza y cantidad de las licencias otorgadas (Herrera, 2004). Este segundo aspecto condiciona y agrava el primero, dado que el otorgamiento de licencias genera expensas a favor del curador, mientras que la actividad de control urbano requiere de una infraestructura y de recursos provenientes de los entes territoriales. Veinte años después de creada la figura de curador urbano y luego de la tragedia del edificio Space, el Gobierno anunció reformas para el sector de la construcción, que incluyen mayores controles a dicha figura y la creación de una Superintendencia Delegada para el control de curadores urbanos (El Tiempo, 23 de septiembre de 2014).

²¹ La Ley 803 de 2003 modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos, la cual a su vez modifica el Decreto 2150 de 1995.

3.2 Organización del espacio urbano en Cali y la configuración de riesgos por fenómenos naturales

La organización del espacio urbano puede ser considerada como el resultado de las luchas sociales en torno a la apropiación de las tierras, constante histórica que para Aprile-Gnisset (2012) explica la historia del país y de Cali, en donde se manifiesta a través de una doble tradición de lucha en torno a su dominio: la vieja práctica de acaparamiento de tierras por la oligarquía local, y el muy arraigado hábito popular de protesta y resistencia. El autor documenta estas prácticas con la cíclica disputa de las tierras ejidales ocupadas por prestantes familias de la ciudad que desde finales del siglo XVIII empiezan a ser reclamadas, al menos de manera retórica, por el Cabildo.

La recuperación de una reducida parte de estas grandes extensiones de tierra estuvo supeditada a fenómenos como: a) la indemnización de los mismos poseedores de las tierras por parte del Cabildo –cabe recordar que estos siempre han tenido asiento en los principales cargos públicos del municipio-. b) El fraccionamiento de las haciendas y la multiplicación de sus poseedores a través de ventas y traspasos. c) La devolución de las tierras a la especulación privada, a través de subastas públicas realizadas por el municipio. Un ejemplo de esto es la edificación de San Fernando y los barrios vecinos a finales de la década de 1920, promovidos por empresas privadas en terrenos adquiridos mediante una subasta de 142 hectáreas. d) La compra de los predios que se supone eran propiedad del municipio. Aprile-Ginset (2012) cita 19 lugares que alcanzan un total de 3.055 hectáreas compradas a particulares por el municipio, a través de la Personería de Ejidos o el Instituto de Vivienda de Cali – Invicali, durante el periodo 1931 a 1972.

También fueron documentadas formas de protesta popular contra la apropiación privada de los ejidos, en distintos momentos de la historia de Cali durante los siglos XIX y XX. Ante los exiguos resultados de la administración en la recuperación de las tierras del común y en el marco de las oleadas de inmigrantes despojados de sus tierras rurales por los procesos de

violencia que se presentaron a mediados del siglo XX en casi todo el país²², a partir de este periodo se generalizaron las llamadas invasiones de terrenos que, en palabras de Aprile-Gnisset, no fueron sino la expropiación de los expropiadores y la colonización popular urbana de sus tierras usurpadas. De acuerdo con Mosquera (2012), desde mediados de la década de 1940, las familias pobres se organizaron para procurarse un techo, desarrollando distintas modalidades de lucha y entraron a formar parte del movimiento social por el derecho a la vivienda y a la ciudad, que se desplegó con singular importancia a nivel nacional durante las décadas de 1960, 1970 y 1980.

Las medidas de hecho para la expropiación y recuperación de tierras ejidales fueron fundamentales para la expansión urbana, especialmente hacia zonas localizadas en los cerros (por ejemplo barrios como Siloé y Terrón Colorado que se originaron hacia la década de 1950); el norte, en suelos cercanos al río Cali (barrios como La Isla, Marco Fidel Suárez o Ignacio Renjifo que también se originaron en la década de 1950) y hacia el oriente de la ciudad, en las tierras bajas cercanas al río Cauca (barrios como El Rodeo, Asturias, Santa Fe), cuya ocupación aprovechó la desecación de las tierras que realizó la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, entre 1958 y 1962. Estas operaciones de expropiación se articularon al loteo especulativo y electorero por vivos estafadores de destechados y políticos liberales (Mosquera, 2012). En relación con esto cabe decir que, si bien, los sectores sociales con menores recursos han incidido en la transformación de la ciudad con la ayuda de mecanismos de autogestión como la ocupación ilegal de tierras y la consecución de servicios públicos domiciliarios, dichos mecanismos fueron catalizados, en muchos casos, por las élites vía clientelismo político como ocurrió en la ocupación de

²² En Cali, estas inmigraciones implicaron un crecimiento poblacional del orden del 300% en el periodo 1951 – 1964, dado que la población paso de 242.000 habitantes a 618.000 habitantes, en sólo trece años (DANE, 1969).

terrenos ejidales de los alrededores del río Cali²³ y los terrenos del actual Distrito de Aguablanca²⁴.

Entre 1949 y 1979 el 70% de la ciudad creció de manera ilegal (Mosquera, 1996), por medio de asentamientos originados en invasiones y urbanizaciones ilegales que se caracterizaban por no tener las condiciones adecuadas de habitabilidad al carecer de servicios públicos, de accesos viales y, en muchos casos, por estar ubicados en lugares con limitaciones ambientales para urbanizar. Aunque la Administración Municipal y en particular la Empresa de Servicios Públicos de Cali – EMCALI realizaron importantes esfuerzos en la ejecución de grandes proyectos para la instalación y mejoramiento de los servicios públicos básicos, la expansión urbana informal parece que siempre fue un paso adelante de los intentos de planificación y equipamiento de la ciudad²⁵.

Por otra parte, la intervención de las entidades estatales (Instituto de Crédito Territorial – ICT, del orden nacional e Instituto de Vivienda de Cali – Invicali, en el nivel local) indudablemente desempeñó un papel central en la provisión de tierras y la construcción de vivienda social durante las décadas de 1940 y 1990. De acuerdo con Gilma Mosquera

²³ Durante la década de 1950 se presentó una intensa ocupación de terrenos ejidales en los alrededores del río Cali, al Norte de la ciudad, por medio de invasiones organizadas por pobladores incentivados por dirigentes políticos como Alfonso Barberena, personero de la ciudad en la época. La lucha que emprendieron grupos de destechados para ocupar estos terrenos se ha asociado como causa de la promulgación de la Ley 41 del 7 de noviembre de 1948 o Ley Barberena, en la cual se estipuló que “...Los ejidos podrán tener una destinación a la solución de vivienda popular por parte de los Concejos...”.

²⁴ De la literatura disponible se conocen algunas historias de los barrios que conforman el actual Distrito de Aguablanca, en las que se describe su ocupación por medio de invasiones organizadas y promovidas por intereses políticos. En la historia del barrio El Vergel (Paz y Paz, 1984), por ejemplo, se relata: “...el ejecutor de esta ocupación, Quintiliano Cabezas, un negro alto y fornido, oriundo de Barbacoas... se dirigió a la “cancha” donde los muchachos hacían sus prácticas de fútbol. Sus subalternos le siguieron; las gentes que venían en busca de un lotecito, también. Cabezas habló: ‘Señores, he recibido de mis superiores la orden de ocupar las tierras. Las personas que ya estén anotadas en la lista, formen una fila y sigan los miembros del comité... Los miembros del comité no descansaban anotando más y más gentes y entregando un carné liberal. Muchas personas venían con una carta enviada por “padrinos” políticos. Hasta donde se podía calcular, la victoria electoral del “Holmismo” era inminente, ya que la mayoría de estas invasiones eran respaldadas por este grupo”.

²⁵ Un ejemplo de ello se describe en un informe de la Gerencia de EMCALI, citado por Vásquez (1995, p. 28), en el cual se menciona que para los años 1971 y 1972 “más de un 90% de solicitudes están residenciados a tal distancia de los lugares hasta donde llegan los tramos finales de las redes de distribución de agua, alcantarillado, energía y teléfonos que resulta casi un esfuerzo heroico por su costo y serias dificultades técnicas, poder atender oportunamente esas necesidades”.

(2012), el ICT realizó 57.911 soluciones de vivienda popular entre 1945 y 1990, mientras que Invicali suministró cerca de 31.050 soluciones durante el periodo 1966 y 1994. Sus actuaciones contribuyeron a reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, a través de programas para provisión de vivienda nueva, erradicación de tugurios, dotación de servicios públicos en asentamientos subnormales y legalización de barrios originados en invasiones. No obstante, de acuerdo con Mosquera (2012), sus programas a duras penas cubrieron el 4% de la demanda de vivienda barata y con bajos intereses, lo cual explica el auge de las medidas de hecho y las urbanizaciones ilegales que proliferaron en los periodos antes señalados.

Un impacto fundamental de la intervención de estas entidades en la provisión de vivienda social fue su incidencia en la expansión del perímetro urbano hacia zonas periféricas en suelos con limitadas ofertas ambientales, como las tierras bajas localizadas en la zona de inundación del río Cauca, y con altos costos para la provisión de los servicios públicos, así como a la entrega de soluciones de vivienda sin servicios públicos domiciliarios (Jiménez, 2005). Es el caso, por ejemplo, de los programas de El Guabal, El Poblado, El Retiro y Petecuy I. Aprile-Gnisset (1996) confirma esta consecuencia, al señalar que para los programas mínimos el ICT tuvo que acudir a las peores y más lejanas tierras suburbanas en busca de los menores precios, pero que, como era de esperarse, el equipamiento para hacerlas aptas y con mínimas condiciones de habitabilidad resultó sumamente costoso. Este fenómeno se presentó porque “cada ínsula en la que el ICT encontró tierras creó costos en el intervalo y aumento de precios, así la entidad no podía seguir interviniendo y se veía obligada a buscar terrenos más alejados y baratos”.

Ambos aspectos incidieron directamente en las condiciones de habitabilidad de las viviendas, lo cual es una consecuencia de la lógica de apropiación del suelo a través del mercado que se promovió a partir de la década de 1970 con la estrategia de fomento a la construcción privada como motor del desarrollo económico, mediante la creación de las Corporación de Ahorro y Vivienda y las Unidades de Poder Adquisitivo Contante (UPAC), y que se fortaleció con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en 1991 (Fique, 2006). Para Mosquera (2012:246), la nueva política de VIS privilegió el

fomento a la demanda y de los constructores privados, empobreció las soluciones estatales hasta una unidad básica con un tamaño y calidad mínimas, construible con un subsidio de desarrollo progresivo”. El análisis de las consecuencias de esta política en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y en la organización del espacio urbano en Cali, se realizará con el estudio de la Ciudadela Desepaz, en los capítulos siguientes.

No se puede dejar de mencionar que mientras la planificación e instalación de equipamiento urbano para los sectores de menos ingresos ha estado históricamente a la zaga de la ocupación de las tierras (se han instalado como parte de programas para mejoramiento de barrios subnormales u originados por invasiones, o después de la entrega de vivienda social promovida por instituciones estatales), los sectores de mayores ingresos han contado con la infraestructura y servicios necesarios para la valorización de las tierras que habitan, en muchos casos de manera previa a su ocupación o en otros con significativos esfuerzos por parte de la administración para su provisión (Jiménez, 2005; Delgado y Jiménez, 2013). Dos casos nos ayudan a ilustrar este fenómeno. En primer lugar, la construcción del barrio San Fernando en 1927 que implicó, por un lado, el inicio del crecimiento espacial de la ciudad por saltos al estar ubicado lejos del casco urbano y, por el otro, el principio de la comercialización y del ingreso a la renta urbana de las antiguas haciendas ganaderas (Aprile-Giset, 2012). De acuerdo con este autor, en un comienzo el barrio San Fernando fue proyectado para vivienda popular pero posteriormente cambio su destinación y al poco tiempo se convirtió en un núcleo residencial notablemente elitista. El municipio debió realizar importantes esfuerzos para la instalación de servicios como el acueducto, pero además el nuevo barrio auspiciaría en su vecindad el Hospital Departamental y el primer Estadio, mientras que el camino al sur se convertiría en la calle quinta y en el eje preferencial de la expansión de la ciudad hacia el sur (Idem, 114). Estos hechos indudablemente debieron generar importantes incrementos en los precios del suelo de dicho sector.

Otro caso representativo es la edificación de la Ciudad Universitaria en Meléndez, cuyo terreno fue entregado en comodato a la Universidad del Valle por parte de la familia Garcés (Constructora Meléndez), hecho que permitió la valorización de dichas tierras y determinó

la urbanización hacia el sur de la ciudad, focalizada en sectores con mayor capacidad adquisitiva. Hasta las décadas de 1970 y 1980 los terrenos que rodeaban la ciudad universitaria eran utilizados para cultivos de caña de azúcar del Ingenio Meléndez, y por tanto se valorizaron con las obras de infraestructura realizadas para los Juegos Panamericanos de 1971 (Zuleta y Bernal, 2001)²⁶. En la actualidad estas tierras constituyen una zona de servicios comerciales, universitarios y con un crecimiento en la oferta de vivienda hacia estratos altos y medio altos, que se encuentra en proceso de integración plena con el vecino municipio de Jamundí a través de los corredores viales de Cali – Jamundí y la Avenida Cañasgordas.

Estos fenómenos son un claro ejemplo de la transformación de la ciudad a partir del uso del poder político de las élites para favorecer sus intereses, mediante los grandes proyectos de infraestructura que el Estado debe proveer a la sociedad como parte de sus funciones fundamentales (Jiménez y Delgado, 2013). Tal como Botero (2000) argumenta: “... a las llamadas 'clases dirigentes' de la ciudad y de la región, actuando directamente desde el gobierno o a través de sus representantes políticos, les es más importante asegurarse el éxito de los resultados de su ejercicio especulativo, producto del control de la propiedad de la mayor parte del territorio, que los efectos sobre la calidad de la construcción de la ciudad que pueda generar la vinculación arbitraria de grandes terrenos cada vez más lejanos del área consolidada” (p. 28).

Las luchas por la apropiación de las tierras urbanas han generado como resultado procesos de segregación socio-espacial que se intensificaron con la implementación de mecanismos institucionales que legitiman y legalizan la apropiación privada de tierras colectivas (ejidos, tierras destinadas para usos sociales o ambientales), bajo la actual etapa neoliberal. La revalorización de tierras ejidales a través de su reconversión hacia usos más rentables para el inversionista privado, es el resultado de una lógica de acumulación de capital que David Harvey (2005) denomina *acumulación por desposesión*. Este concepto fue acuñado por

²⁶ Con la realización de los VI Juegos Panamericanos en Cali, en 1971, se puso en marcha un plan de renovación urbana que se enfocó hacia sectores que permitieran mostrar una ciudad moderna. Se construyeron obras que se destinaron para usos deportivos, administrativos, turísticos y de transporte. El continuo déficit de vivienda para sectores de bajos ingresos, uno de los problemas más urgentes, no tuvo mayor impacto con las reformas propiciadas por este evento.

Harvey a partir de los planteamientos de Rosa Luxemburgo, que a su vez los retoma de Marx, sobre la acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia que hizo parte de la “etapa originaria del sistema capitalista (Harvey, 2005). Harvey recuerda la diversidad de procesos extra-económicos que para Marx determinaron el inicio del sistema, entre los que se encuentran:

...La mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión del acceso a bienes comunales; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); la monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; la trata de esclavos; y la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito (Harvey, 2005, p.113).

Para Harvey estos procesos no se pueden relegar a la etapa originaria del capitalismo, dado que han sido prácticas permanentes de acumulación de capital a lo largo de la historia, en las cuales, además, el Estado ha desempeñado un papel central al respaldar y promover esos procesos.

De hecho, la acumulación por desposesión es la forma predominante de acumulación de capital en la etapa de neoliberalización, la cual corresponde a la reconfiguración institucional del sistema capitalista iniciada en la década de 1970 para responder a la crisis de acumulación que se presentó desde la década anterior. Para Harvey, esta lógica de acumulación es el resultado de la necesidad de crear nuevos espacios para el mercado, en el marco de lo que ha denominado el *nuevo imperialismo* (Harvey, 2005). De acuerdo con Bojórquez y Ángeles (2011), el concepto se materializa en el espacio urbano a través de procesos como la transformación urbana que se ha fundamentado, en buena medida, en los cambios de uso del suelo que dependen de la compra de tierra urbana a bajo precio para reconvertirla en un producto de mayor valor en el mercado y que han involucrado con

frecuencia el desalojo de los habitantes tradicionales de las zonas más deseables para dar paso a los procesos de modernización y por lo cual dicha lógica se manifiesta a través de fenómenos como la *turistización*, *gentrificación* y *elitación* de las ciudades.

En el caso de Cali, esta lógica de acumulación por desposesión se puede evidenciar en los procesos de conversión de tierras rurales a suelo urbano, en los que se combinan las relaciones entre suelo y vivienda identificadas por Aprile-Gnisset (1992, citado en Fique, 2006) como base para la conformación del espacio urbano en Colombia: la lógica del mercado en la apropiación del suelo, en la que el acceso a las tierras según sus cualidades naturales o artificiales (buenas, mediocres y malas) está en función de la capacidad adquisitiva de la demanda, junto con los mercados formales (privado y estatal) e informales de la vivienda. El resultado de dicha combinación es una distribución social del espacio a partir de estos tres mercados: a) por lo general, la mayor parte de las tierras con mejores condiciones llegan a constituir los sectores en donde actúa la construcción privada; b) una parte de las tierras mediocres recibe los programas estatales de vivienda (por lo general dispersos) y c) una gran masa de la población, en condiciones económicas precarias, sin los ingresos necesarios para integrarse en los mercados anteriores, llega a las peores tierras de la periferia (mediante la ocupación deliberada de predios ajenos o por compra de lotes en desarrollos generalmente ilegales) en donde auto-construyen sus viviendas (Aprile-Gnisset, 1992; citado por Fique, 2006, p. 67-68). A este modelo de segregación urbana se debe agregar que bajo la actual etapa neoliberal, el diseño de la política de vivienda permitió la creación de un nuevo nicho de mercado, atractivo para la inversión de capital privado, con el incremento de la demanda por parte de sectores sociales de bajos ingresos (Delgado y Jiménez, 2013). Por tanto, las tierras con condiciones más restringidas para la urbanización (por ejemplo tierras inundables) y aparentemente más baratas, también terminaron siendo atractivas para el capital privado mediante su disponibilidad para la ejecución de programas de VIS.

De esta manera, la distribución social del espacio, que identificó Mosquera (1996) para comienzos de la década de 1980, mantuvo la misma tendencia hasta la actualidad: el Sur, poblado de capas medias y algunos sectores altos como Ciudad Jardín, en la ciudad

normalizada, legal, con las mejores y más costosas tierras y un completo equipamiento urbano. El Oriente, conformado por madre viejas y terrenos pantanosos (aparentemente baratos) donde por medio de urbanizaciones ilegales y programas del ICT e Invicali se acogen a los más favorecidos entre los destechados que, junto con las áreas localizadas en los cerros, arrancadas a la especulación por medio de las ocupaciones de hecho, constituyen la ciudad de las ilegalidades, comprendiendo las institucionales de la autoconstrucción progresiva, sin redes ni pavimentos. Para nuestra investigación, la construcción del espacio urbano al oriente de la ciudad resulta fundamental para establecer las conexiones con la configuración de las condiciones de riesgo en las cuales se enmarcaría la localización de la Ciudadela Desepaz. Por esta razón, a continuación se detalla dicho proceso.

3.2.1 Ocupación del oriente de Cali: configuración de un riesgo colectivo

La ocupación de las tierras del oriente de Cali, que para la década de 1950 estaban fuertemente sometidas a los extensos desbordamientos del río Cauca, no hubiera sido posible sin su adecuación a través de programas, proyectos y obras adaptadas del modelo del Valle del Tennessee (USA), por la actual Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Este programa de mejoramiento de tierras, que se realizó entre los años 1958 y 1961²⁷, contribuyó a la protección de la ciudad frente a las extensas inundaciones del río Cauca, bajo la justificación de que podrían ser destinadas para usos agrícolas²⁸. Sin embargo, durante las décadas de 1960 a 1990 se ocupó gran parte de los terrenos adecuados, mediante diferentes formas de apropiación del suelo y mercados de la vivienda, como las ocupaciones de hecho (invasiones), las urbanizaciones ilegales y los programas de

²⁷ Las crecientes del río Cauca y sus tributarios inundaban el valle periódicamente, formando ciénagas y pantanos que inutilizaban extensas zonas para la producción agrícola (OLAP, G&H & KTAM, 1956, p. II-2). Estas condiciones, junto con la ausencia de infraestructura de energía y el limitado conocimiento de la agricultura, condujeron a la creación de la actual Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC (SAG, 1995), que inicialmente tenía como área de interés toda la zona plana del Alto Cauca que abarca parte del departamento del Cauca, todo el Valle y parte del Antiguo Caldas. La CVC fue creada mediante el Decreto 3110 de 1954 y surgió con autonomía política y administrativa y con recursos propios, razón por la cual se debió realizar una reforma constitucional que permitiera la creación de un ente descentralizado, bajo la administración de Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957).

²⁸ Según lo establecido en el Plan Maestro de la CVC, con el programa de mejoramiento de las 395 000 hectáreas del área plana del Alto Cauca se buscaba adecuar 322 000 para usos agrícolas, distribuidas en diversos cultivos y 73 000 hectáreas para áreas urbanas y servicios públicos (OLAP, G&H y KTAM, 1956).

vivienda de interés social provenientes de las instituciones estatales del orden nacional y municipal (Velásquez y Jiménez, 2004).

El Distrito de Aguablanca y las urbanizaciones cercanas al río Cauca representan un hito en la historia urbana y del riesgo en Cali ya que, por una parte, se trató de uno de los procesos de urbanización más costosos del país por la instalación de infraestructura en suelos blandos y con altos niveles freáticos (Casasfranco y otros, 1984; citado por Velásquez y Meyer, 1994) y, por otra, porque representó el incremento de las condiciones de riesgo para la ciudad, ya que en estas tierras se localiza más del 30% de la población actual (cerca de 800 000 habitantes) y parte de la infraestructura vital de la ciudad (PTAR, Planta de tratamiento de agua potable Puerto Mallarino, plantas de energía eléctrica, hospitales, etc.). De la misma manera, el surgimiento del Distrito contribuyó a hacer más drástica la segregación socio-espacial que caracterizó la expansión de Cali hasta la década de 1980, antes mencionada (Velásquez y Jiménez, 2004).

Cabe señalar que el proceso de ocupación de los barrios que constituyen el Distrito de Aguablanca fue un fenómeno que ya se había presentado en otras zonas de expansión de la ciudad en las décadas de 1960 y 1970. De acuerdo con un temprano estudio de la Asociación de Ingenieros del Valle realizado en 1984, desde la década de 1960 Cali debió afrontar el emplazamiento de asentamientos en tierras bajas e inundables en la zona suroccidental, paralela a las líneas del ferrocarril, que para comienzos de la década de 1980 ya eran núcleos urbanos de gran valorización, con servicios públicos y los mínimos requisitos de urbanización. Sin embargo, anota el estudio que para llegar a esta situación los habitantes de la ciudad debieron asumir elevados costos sociales y financieros. Concluye que la situación del Distrito es un problema de mucha mayor complejidad que el que se vivió con aquellas invasiones y que, por lo tanto, representaría inversiones millonarias que serían asfixiantes tanto para las finanzas del municipio como para los habitantes de la urbe (AIV, 1984).

La expansión de Cali en el oriente llegó a finales de los años 90 hasta los límites del río Cauca, e incluso se empezaron a invadir los diques de los ríos Cauca y Cali. La ocupación

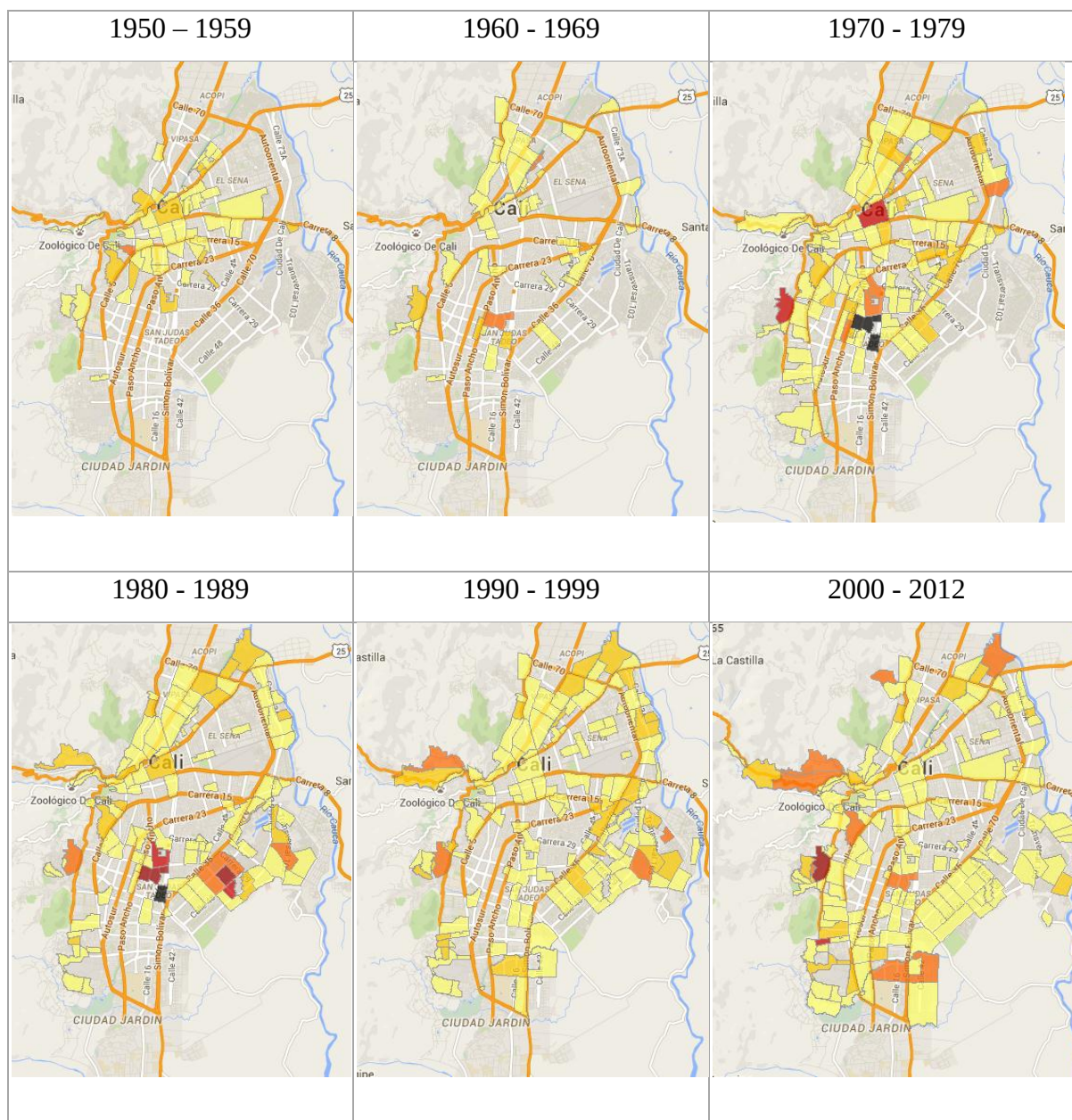
inicial de los diques, considerados como espacios no aptos para procesos de urbanización, fue promovida directamente por el Gobierno Municipal mediante la concesión de permisos a la denominada “Asociación de Agricultores Urbanos” para que establecieran parcelas agrícolas que favorecieran el mantenimiento de las riberas de los ríos (Jiménez, 2005). Grupos migrantes se apropiaron de estas áreas y lograron transformar el espacio a partir de rellenos para construir o ampliar su vivienda. En la actualidad los habitantes del dique del río Cali cuentan con todos los servicios públicos adquiridos a través de alianzas con gamonales y partidos políticos (Uribe, 2007). En términos del riesgo, el proceso central en este fenómeno es que los diques de los ríos Cauca y Cali fueron afectados por la ocupación, a través del relleno de escombros para la construcción de vivienda y otras actividades que sobre ellos se realizan. Su deterioro incrementa el riesgo en toda la ciudad por la infraestructura vital que en ella se localiza. Si bien, *grosso modo*, la llanura ahora urbanizada con más de 900 000 habitantes no volvió a inundarse masivamente como era natural que ocurriera al menos dos veces al año durante los periodos de lluvias hasta principios de la década de 1960, varios sectores de la misma continuaron inundándose de manera periódica por déficit de obras complementarias de desagüe y durante última la temporada invernal fuerte que vivió el país durante 2010 – 2011 concentraron los daños en viviendas y las personas afectadas (Jiménez y Velásquez, 2012).

El comportamiento espacial de los registros de pérdidas y daños por inundaciones y otros eventos asociados al agua, que se muestra en la Figura 2, permite deducir que este comportamiento puede estar estrechamente relacionado con el proceso de expansión y de urbanización de la ciudad hacia las zonas de ladera y la llanura de inundación del río Cauca. A medida que la ciudad fue creciendo se presentaron afectaciones recurrentes, principalmente en las viviendas y las vías, por inundaciones, deslizamientos, vendavales y otros fenómenos, que fueron disminuyendo en correlación con los procesos de instalación de la infraestructura de alcantarillado y la consolidación de barrios originados por invasiones, urbanizaciones ilegales o programas de vivienda de auto-construcción progresiva (Jiménez, 2005). Las obras del Proyecto Aguablanca sirvieron, en un primer momento, para mitigar el riesgo por inundaciones y facilitaron la urbanización de la zona. No obstante, la manera como se urbanizó el oriente de la ciudad incidió para que cambiaran

las condiciones de riesgo al densificarse fuertemente la zona, desbordando la capacidad del sistema de drenaje y ocupando áreas vitales para la regulación del río Cauca como las Lagunas del Pondaje y Charco Azul.

Por otra parte, el proceso de urbanización del oriente evidencia que un patrón en la urbanización de la ciudad es la legalización de asentamientos subnormales localizados en áreas periféricas mediante la instalación de equipamiento urbano (infraestructura de servicios públicos, accesos viales, construcciones comunitarias como escuelas, centros de salud, etc.). En esta labor han intervenido tanto intereses de los pobladores por mejorar sus condiciones de habitabilidad, como de la Administración Municipal por oficializar sectores suburbanos y de las empresas de servicios públicos por captar clientes y disminuir conexiones fraudulentas no facturadas de energía y agua potable. Si bien, este fenómeno es una constante en la historia urbana reciente de Cali, lo cual ha beneficiado a muchos sectores hoy valorizados de la ciudad, el caso de los asentamientos que ocupan los diques de los ríos Cali y Cauca es mucho más complejo por la magnitud del riesgo que implica y las graves consecuencias para la ciudad en caso de su materialización.

Figura 2. Registros de pérdidas y daños por eventos hidrometeorológicos (inundación, deslizamiento, lluvias, tormenta eléctrica y vendaval), entre 1950 y 2012



Fuente: Inventario histórico de pérdidas de Cali (Corporación OSSO, 2013), disponible en: <http://online.desinventar.org>

3.2.2 Desarrollo institucional y liderazgo de Cali en el conocimiento y la mitigación de riesgos

Durante la década de 1960 y hasta mediados de 1990 Cali consolidó un importante liderazgo en temas relacionados con riesgos y desastres, como resultado de una combinación entre los eventos desastrosos que ocurrieron tanto en la ciudad como en la región, los actores que impulsaron el tema y la voluntad política de algunas administraciones. De acuerdo con Velásquez y Prieto (2007), fue quizá la explosión del 7 de agosto de 1956 el evento que marcó la necesidad de contar con acciones gubernamentales y de otras instituciones en la prevención de desastres. Este evento, catalogado como el mayor desastre no natural de la historia de Colombia (Velásquez, 1996) produjo, de acuerdo con estos autores, una generación de líderes sensibles a los temas de desastres, lo cual marcaría los hitos del tema en la ciudad²⁹.

A comienzos de la década de 1980 y como respuesta a los impactos de los terremotos del 23 de noviembre de 1979 y del 12 de diciembre del mismo año, que afectaron el norte del Valle y el Eje Cafetero y la zona Pacífica, respectivamente, se crearon dos entidades pioneras en el tema no sólo para la ciudad sino también a nivel nacional. La primera de ellas fue el Comité Operacional de Emergencias - COE, creado en 1980 por iniciativa de médicos del área de medicina social de la Universidad del Valle. En este Comité participaron tanto el sector público como el privado y organismos no gubernamentales. La otra entidad fue el Fondo de Educación Superior – FES - Emergencia Ciudadana, el cual se creó en 1981 con participación de entidades como la FES, la Cámara de Comercio, el Municipio de Cali y la Beneficencia del Valle. Esta entidad tenía dos objetivos centrales, en primer lugar, apoyar en la búsqueda de soluciones a las necesidades que se generaran por la ocurrencia de eventos como inundaciones, terremotos, explosiones, etc. y, en segundo lugar, promover la adopción de un Plan de Emergencia para catástrofes ciudadanas que fuera actualizado periódicamente por un Comité Coordinador constituido por instituciones públicas y privadas, que además lo pusiera en marcha cuando las circunstancias lo requirieran.

²⁹ Una parte significativa del numeral 3.2.2 está basada en los textos de Velásquez, Meyer, Cuervo, Cabrera, Carrero, Fernández, Campos, Caicedo y Prieto (1994) y Velásquez y Prieto (2007).

Junto con estas dos instituciones, por iniciativa del Municipio, en 1982 se creó el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali (VISECALI), el cual fue aprobado por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 18 del 15 de julio de este año. VISECALI quedó adscrito a la Secretaría de Gobierno, tenía personería y patrimonio independiente y su objetivo principal fue “la consecución de bienes y recursos que se emplearan en la construcción, compra, mantenimiento, operación y renovación de los equipos y demás elementos afectados al servicios de vigilancia, para destinarlos a coadyuvar al desarrollo de los planes y programas que se tracen para la prestación eficiente y oportuna de las actividades tendientes a garantizar la seguridad integral de la ciudadanía” (Art. 1). VISECALI tuvo como antecedente inmediato el Fondo Mixto Sicali, que fue creado en 1981 por la Cámara de Comercio, empresarios privados y el Municipio de Cali con el fin de apoyar a la policía en la consecución de implementos. De acuerdo con el ex-concejal Luis Mario Cuervo, quien para 1993 se desempeñaba como gerente del Fondo, en la época “se empezó a manejar otro concepto de seguridad que sostiene que ésta no sólo tiene que ver con los hechos físicos que provoca el hombre, sino los que precipita la naturaleza, como incendios, deslizamientos e inundaciones” (El País, Agosto 29 de 2004)³⁰. En el marco de esta nueva concepción de seguridad integral se le asignó al Fondo la responsabilidad de liderar el Comité Local de Emergencias y de apoyar a las entidades técnicas y de socorro, hasta su desaparición en la reestructuración administrativa del municipio en 1996.

En el marco de este contexto institucional, el terremoto de Popayán del 31 de marzo de 1983 fue el detonante para que Cali adoptara como norma municipal el Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes - CCCSR, que un año más tarde se convirtió en Ley de la República mediante el Decreto-Ley 1400 de 1984³¹. Fue también el escenario para

³⁰ El Acuerdo 018 de 1982 estableció que el Fondo tendría como parte de su patrimonio, el 10% del Impuesto de Industria y Comercio y el 25% del fondo CAM, que fue creado por Emcali inicialmente para construir el Centro Administrativa Municipal y luego para su mantenimiento. En el 2004 revivió la idea de crear un Fondo con el modelo de VISECALI, por iniciativa del Concejal del momento Luis Mario Cuervo (El País, Agosto 05 de 2004).

³¹ La creación de una reglamentación para construcciones sismo resistentes tiene entre sus principales antecedentes la creación de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica (AIS) en la Universidad de los Andes, en 1974, en donde también se planteó la posibilidad de crear la Red Sísmica Nacional. De igual manera, de acuerdo con Alberto Sarria, uno de sus creadores, el terremoto de Popayán del año 1983, fue una catástrofe que recordó a los colombianos la necesidad de adoptar una norma que

que el profesor Hansjürgen Meyer llegara a la Universidad del Valle a liderar temas relacionados con sismología y en 1987 fundara en esta entidad académica el Observatorio Sismológico del Suroccidente – OSSO³², grupo de investigación se convirtió en pionero de la sismología moderna en el país, dado que con el apoyo de recursos provenientes de Suiza diseñó e implementó tecnología de avanzada para el monitoreo sísmico en la región³³. El OSSO fue el responsable del manejo de la red sísmica regional hasta el 2008 y contribuyó en la generación de conocimiento no solamente sobre amenaza sísmica sino que amplió su ámbito a temas relacionados con riesgos y desastres por inundaciones y deslizamientos. Desde su creación avanzó en la caracterización del comportamiento dinámico de los suelos por efectos sísmicos, fundamentada en análisis geológicos, geomorfológicos y de los procesos aluviales ocurridos en la ciudad. De hecho, “los diversos aportes en conocimiento técnico científico, cartografía y participación activa en la Comisión Técnica del Comité Local de Emergencias (COE) entre 1986 y 1996, contribuyeron significativamente a la planificación, estudios puntuales, toma de decisiones e inversiones en múltiples proyectos de reforzamiento sísmico de líneas vitales y edificaciones esenciales, especialmente en instalaciones y líneas de Servicios Públicos” (Corporación OSSO, 2013b).

Entre las diversas acciones que lideró el OSSO, una de ellas fue la elaboración del primer Plan General para la Atención de Emergencias para el Comité Local de Emergencias en 1989, el cual contó con el apoyo del PNUD y con la participación de todas las instituciones y organizaciones técnicas y operativas que conforman dicho Comité (Corporación OSSO, 2013a). El Plan tuvo un énfasis en la prevención para 17 riesgos y en la educación comunitaria como un medio idóneo para alcanzarla, y fue incorporado al Plan de Desarrollo Municipal de 1991 (Velásquez, et al, 1994). Fue actualizado por el OSSO como Plan para

regular la construcción de edificaciones con el de hacerlas resistentes a los sismos (Universidad de los Andes, 2014).

³² En la fundación de este grupo de investigación también participaron Andrés Velásquez, que en el momento también se desempeñaba como profesor de la Universidad del Valle, el Ingeniero Civil Jorge Mejía y el Experto en Cartografía Jorge Mendoza (Corporación OSSO, 2013).

³³ El OSSO fue creado en 1987 con en base los proyectos de investigación "Un Sistema Regional para la Observación e Investigación Sismológica para el Suroccidente Colombiano" y Estudio del riesgo sísmico de Cali, liderados por los profesores Hansjürgen Meyer y Andrés Velásquez, con el apoyo de COLCIENCIAS, CVC, Municipio de Cali y Gobierno Suizo (<http://www.osso.org.co/docu/congresos/2004/haciendo.htm>).

la Mitigación de Riesgo en Cali en 1996 y adoptado como instrumento de planificación mediante el Decreto Municipal 2139 de diciembre 18 de 1997, bajo la administración de Mauricio Guzmán.

De manera paralela, en 1987 se empezó el diseño y ejecución de experiencias piloto para el fortalecimiento de la participación comunitaria en la implementación de medidas de prevención en la cotidianidad, desde un enfoque que buscaba superar dos elementos profundamente arraigados en la ahora conocida como gestión de riesgos: en primer lugar, buscaban superar la tendencia a considerar a las comunidades sujetos de las acciones institucionales y gubernamentales y no como actores de la prevención y, por otro lado, la necesidad de superar la visión atencionista y aceptar la imposibilidad de que frente a pequeños y grandes desastres o emergencias se pueda proveer una oportuna acción por parte de los organismos del Estado (Alcaldía de Cali, 1996). Estas acciones se desarrollaron durante los años 1987 a 1989, mediante procesos de capacitación dirigidos a líderes comunitarios inicialmente de barrios localizados en zonas de amenaza por deslizamientos e inundaciones.

Posteriormente, la experiencia fue difundida a toda la ciudad, bajo el impulso del Comité Local de Emergencias, a través de cursos semestrales impartidos por instructores de instituciones especializadas en temas de desastres y riesgos en Cali (OSSO-Universidad del Valle, Cruz Roja, Defensa Civil, etc.). Como resultado de esta experiencia, se capacitaron cerca de 3000 personas para que fueran las primeras en reaccionar frente a emergencias y tuvieran el papel de servir de enlace con las instituciones operativas³⁴. La experiencia tuvo bastantes resistencias por parte de “quienes entendían la participación comunitaria como sinónimo de subversión en una época de actividad guerrillera urbana e inercia de

³⁴ Un resultado positivo y concreto de estos procesos de capacitación ocurrió en el año 1993 cuando se presentó un escape de gases clorados a través del sistema de alcantarillado en la Comuna 8 y al cual acudieron cerca de 70 taxistas urbanos, la mayoría convocados mediante los sistemas de comunicación por radio. Los taxistas reaccionaron (un viernes en la noche, cuando sus opciones de trabajo son mayores en una ciudad rumbera como Cali) y formaron una cadena con muchos otros vehículos y llevaron a cabo una evacuación masiva, con lo cual lograron *reducir* la dimensiones de la situación (hubo 3 personas muertas y cerca de 500 asfixiados que pudieron ser atendidos oportunamente) de lo que pudo ser un desastre de grandes proporciones. Quizá por esto, la experiencia no fue lo suficientemente documentada en los medios de comunicación (Alcaldía de Cali, 1997).

mentalidad socorrista, en la cual estaba ausente la idea de preparativos para emergencias” (Velásquez et al, 1994).

Las medidas de mitigación en la ciudad también tuvieron un impulso importante a finales de la década de 1980, con la relocalización de asentamientos subnormales del noreste de la ciudad, para evitar la invasión de terrenos sujetos a deslizamientos, y el primer inventario de asentamientos subnormales y en riesgo, que fue elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal en 1989 (Velásquez et al, 1994). Cabe recordar que uno de los principales antecedentes de medidas de mitigación en Cali fue la desecación de las tierras del oriente de la ciudad localizadas en el área de inundación del río Cauca, mediante obras hidráulicas ejecutadas por la CVC entre 1958 y 1962, como parte de un proyecto regional de adecuación de tierras para agricultura.

Los significativos avances en materia de generación de conocimiento y de gestión de riesgos en la ciudad, se vieron fuertemente obstaculizados por la reforma administrativa que realizó el municipio en 1996 como respuesta a la crisis institucional que presentó la administración en el momento³⁵. Las consecuencias de la reforma en relación con el tema de interés de esta investigación, fueron la liquidación del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali - VISECALI y el Instituto de Vivienda (Decreto Municipal N° 1546 de diciembre 29 de 1995), así como la desaparición del Fondo FES-Emergencia Ciudadana.

...El Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres – CLOPAD empezó a cumplir un papel de segundo orden y perdió su capacidad de convocatoria local... De esta manera, muchas de las instituciones de larga trayectoria en la ciudad en el tema, continuaron con aceptables niveles de coordinación operativa, pero con un perfil individual y poca cohesión en términos de visión de ciudad, región y país. (Velásquez y Prieto, 2007, p.125).

³⁵ Esta crisis se expresó, entre otras cosas, en una profunda crisis fiscal que redujo la capacidad de inversión y la pérdida de gobernabilidad sobre los principales patrimonios públicos del municipio (intervención de Emcali e intervención y liquidación de Emsirva); el retiro parcial de las élites políticas y empresariales locales y el surgimiento de nuevos liderazgos políticos provenientes de sectores emergentes que no contaban con un proyecto de ciudad y por tanto asumieron el ejercicio de la política con criterios patrimonialistas (Velásquez y Jiménez, 2012).

Para el Ex – Concejal Luis Mario Cuervo, VISECALI fue liquidado cuando se encontraba en su mejor momento, dado que manejaba un importante presupuesto (\$4.500 millones de hace diez años y tres veces más que el presupuesto de inversión de la Secretaría de Gobierno) y se había convertido en soporte para la Policía, los organismos de socorro y los programas de convivencia y seguridad del Municipio (El País, agosto 05 de 2004).

Las graves consecuencias de la emergencia invernal de finales del año 2010 dejaron en evidencia la deficiente infraestructura física y la debilidad de la respuesta institucional de las administraciones municipales tanto en el ámbito de la prevención como de la atención misma de la emergencia. Razón por la cual, entre diciembre del 2010 y enero del 2011, se expidieron 47 Decretos Nacionales, en el marco del Estado de emergencia que se declaró para asignar los recursos necesarios para el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas. Finalmente estos Decretos no prosperaron pero si fue expedida la Ley 1523 de 2012 con la cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con lo cual se derogó el Decreto Ley 919 de 1989, con el que se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El Valle del Cauca fue uno de los departamentos más afectados durante la temporada invernal 2010-2011, aunque las pérdidas no fueron tan publicitadas como las que se presentaron en otras regiones del país (el Caribe con la ruptura del Canal del Dique o Norte de Santander por la destrucción del municipio de Gramalote). No obstante, los efectos ocurridos dejaron en evidencia a Cali como una de las ciudades con mayor riesgo del país, al concentrar 2,3 millones de personas en una zona de amenaza sísmica alta y alrededor de 900 mil habitantes localizados bajo el nivel del río Cauca, con pérdidas potenciales del orden del producto interno bruto del país en un año (Corporación OSSO, 2011). Pero además, las inundaciones ocurridas en todo el departamento dieron cuenta de problemas institucionales relacionados con la ausencia de una planificación sistémica en la construcción de obras para la mitigación de inundaciones (diques, canales de drenaje e interceptores y estaciones de bombas) y la restauración de los corredores fluviales de los ríos que atraviesan el valle geográfico del río Cauca (CVC, 2012).

Esta situación *prendió las alarmas* en la ciudad de Cali y a las iniciativas previas emprendidas por la administración municipal como la reubicación de familias localizadas en las Lagunas del Pondaje y Charco Azul, se sumó la puesta en marcha del “Plan Jarillón Río Cauca y obras complementarias en el municipio de Santiago de Cali – PJAOC”, con recursos principalmente nacionales (80% del total de la inversión), a través del Fondo Adaptación³⁶. Con este proyecto se busca reducir las condiciones de riesgo por desbordamiento del río Cauca y sus tributarios, en la zona de Aguablanca, ante la posible ruptura del dique y el consecuente colapso de la principal planta de acueducto de Puerto Mallarino.

3.3 Conclusiones sobre el riesgo aceptable

El análisis de la política de VIS permite inferir que la demanda de “riesgo aceptable” que se inscribe en ella no necesariamente se ajusta a una búsqueda por asumir el menor nivel de riesgo posible con los proyectos de vivienda que se ejecuten en el marco de las reglas de juego que ella determina. Esto se infiere por dos razones principales, en primer lugar, durante la década de 1990 no se expidió normatividad alguna en relación con las medidas para evitar la generación de riesgo, que deberían tener en cuenta las firmas constructoras al diseñar y ejecutar sus proyectos de vivienda, a lo cual se suma que no existe alguna medida que castigue penalmente a quienes toman decisiones que contribuyen al incremento de condiciones de riesgo en la población³⁷. En segundo lugar, y como complemento a lo anterior, la principal consecuencia del nuevo diseño institucional fue la disminución de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, dado que la regulación estatal se enfocó en la

³⁶ El Fondo Adaptación se creó mediante el Decreto 4819 del 28 de diciembre de 2010, con el fin de atender la construcción, reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las zonas afectadas por el fenómeno de la niña 2010 – 2011.

³⁷ Quizá uno de los pocos casos más emblemáticos en relación con sanciones jurídicas a actores que han contribuido a la generación de condiciones de riesgo corresponde al fallo en segunda instancia del Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Barranquilla, ratificado por la Corte Constitucional, en contra del Distrito de Barranquilla y la firma constructora Alejandro Char y Cia, de propiedad del alcalde de la época, que permitieron la construcción de un programa de vivienda en un terreno susceptible a deslizamientos. De acuerdo con nota de prensa del diario El Espectador, ni las curadurías ni el municipio tuvieron en cuenta el concepto técnico de Ingeominas, que desde 1997 había realizado un estudio en el que advertía sobre las fallas del terreno, ni que los deslizamientos fueran de conocimiento público, y aun así concedieron las licencias de construcción. El Espectador, Junio 17 de 2008.

reglamentación del acceso al crédito y los subsidios por parte de las familias “favorecidas” y dejó al margen la regulación de las características técnicas de las viviendas.

De entrada hay un condicionamiento institucional que favorece el predominio de una racionalidad formal weberiana en la toma de decisiones locales para la implementación de la política. Esto podría tener un contrapeso en las características que la problemática (en este caso la VIS y su relación con el riesgo) adquiere en el nivel local, la cual podría servir de referente para las decisiones que los actores políticos locales toman en relación con la implementación de la política de VIS. En el caso de Cali se puede observar la estrecha relación entre su proceso de urbanización y la generación de condiciones de riesgo a amenazas naturales, en la medida en que desde la década de 1950 se inició la ocupación de las laderas y la llanura de inundación del río Cauca, como consecuencia de la lógica de apropiación del suelo por parte de la élite y la población más desfavorecida de la ciudad. Para comienzos de la década de 1990 la ciudad ya era testigo del oneroso proceso de urbanización del Distrito de Aguablanca y de sus consecuencias en relación con las condiciones de hábitat de la población, el riesgo, la inseguridad, etc.

Además, el liderazgo que mostró Cali en relación con temas de riesgo y desastres entre la década de 1980 y mediados de 1990 permitió la generación de conocimiento sobre el tema, así como que éste fuera objeto de debate público. En este sentido, las autoridades gubernamentales que tomaron la decisión de emplazar el programa de vivienda Desepaz en el extremo oriente de la ciudad, contaron con conceptos técnicos en relación con las limitaciones de dichas tierras para su urbanización a través de viviendas de bajo presupuesto, como se describirá con mayor detalle en el siguiente capítulo. Siendo así, resulta fundamental identificar los incentivos que tuvieron dichos actores políticos para tomar tal decisión.

CAPÍTULO 4. TENSIONES ENTRE LA DEMANDA Y LA OFERTA DE RIESGO ACEPTABLE

El proceso de implementación de una política pública implica por lo general a una cadena de actores que van desagregando y materializando las decisiones tomadas. Esto incide para que pocas veces la política se implemente siguiendo estrictamente los parámetros de su diseño y que en los espacios regionales, por sus características socio-económicas y políticas éstas tengan diferentes niveles de concreción e, igualmente, disímiles resultados (Vargas, 2001, p.60). El paso del discurso político a la realidad involucra a actores que van desde el poder institucional que toma las decisiones, la administración pública y los diversos actores públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, que en la actualidad ejecutan la política, y la población que recibe los beneficios de la acción pública. Todos los actores e instituciones involucradas tienen características sociales y políticas e intereses que hacen que cada uno sea un actor más en el juego político-administrativo (Roth, 2006). Esto implica reconocer que la administración pública no actúa de manera neutral como se plantea en el modelo ideal de Weber, y que además está continuamente presionada por los diferentes grupos de interés que buscan recibir beneficios con las decisiones públicas.

La distancia entre las decisiones públicas (discurso política) y las acciones que realmente conducen a implementarlas, está mediada por una serie de tensiones y juegos de poder que se traducen en incentivos que condicionan la actuación de los actores involucrados en el desarrollo de la política, de manera que sus intereses particulares terminan incidiendo en que las decisiones no se ejecuten tal como se plasmaron en la normatividad que materializa la política. Nuestra hipótesis es que estos incentivos están estrechamente asociados con las reglas de juego que se establecen con el modelo de Estado - según su papel en la economía - y con el régimen político, que en el caso colombiano está caracterizado por la informalidad, la precariedad y la fragmentación social (Medellín, 2004). Se reconoce que

existen otros factores que condicionan la política, entre los que se encuentran la disponibilidad de recursos (información disponible, tecnología al alcance del personal, capacidades técnicas, etc.) o las características de la situación problemática que se busca solucionar (tamaño, complejidad, ubicación) (Vargas, 2001). En esta investigación interesa hacer énfasis en los aspectos más estructurales que conducen a la toma de decisiones públicas.

El aprovechamiento de los incentivos genera, en muchas ocasiones, réditos o beneficios concretos para los actores que participan en el desarrollo de la política, lo cual explica de una manera más concreta la distancia entre la formulación y la implementación de las decisiones públicas, antes señalada. En este capítulo se describen los incentivos y réditos o beneficios que se identificaron como factores que incidieron en las decisiones de los actores políticos locales en relación con la implementación de la política de vivienda de interés social en la década de 1990, mediante el diseño y ejecución del Programa de vivienda Ciudadela Desepaz y su localización en una zona conocida por sus riesgos a amenazas naturales como sismos e inundaciones. La historia de liderazgo institucional en el tema de riesgos y desastres que Cali consolidó en la década de 1980 y hasta mediados de la década de 1990, no fue un elemento determinante en las decisiones políticas que se tomaron, dado que éstas se enmarcaron en un juego de fuerzas que favoreció el triunfo de los intereses particulares sobre el bien común, que en este caso corresponde a evitar que continuara la acumulación de condiciones de riesgo en la ciudad.

En el capítulo se describen, en primer lugar, las decisiones que tomaron los actores políticos locales en Cali en la década de 1990, en este caso, Alcaldía y Concejo Municipal, en relación con la implementación de la vivienda de interés social y las políticas de suelo articuladas a esta, las cuales quedaron plasmadas en los principales instrumentos de planeación de la época y los Decretos y Acuerdos en los que se materializan las decisiones de la Alcaldía y el Concejo, respectivamente. Y, en segundo lugar, se presentan los incentivos y beneficios que se identificó que mediaron para que las autoridades gubernamentales tomaran dichas decisiones.

4.1 Decisiones y debates públicos sobre VIS y desarrollo territorial de Cali durante la década de 1990

El proceso de descentralización administrativa se empezó a implementar en Colombia a comienzos de la década de 1980, con los intentos por descentralizar asuntos relacionados con los ingresos municipales (Correa, 2012). En este proceso el municipio aparece como “un elemento cada vez más importante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulsión de políticas económicas y sociales y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población” (Velásquez, 1995, p.1). Esta nueva condición del municipio le confiere la responsabilidad del desarrollo local, entendido este como:

...Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local. (Vázquez-Barquero, 1988, p.129, citado en Boisier, 2000, p.10).

Estos elementos son recogidos en la nueva Constitución Política de 1991, que fortalece el proceso de descentralización, modificando con ello las relaciones entre el gobierno central, los municipios y la ciudadanía, en el marco de un nuevo proceso de modernización del Estado. Con la descentralización se asignaron, por lo tanto, nuevas competencias y recursos a los municipios como herramientas fundamentales para fortalecer su capacidad de promover el desarrollo y el bienestar local. Antes de la Constitución de 1991 la nación planificaba y definía los programas y proyectos a ejecutar en el municipio y era el principal agente del desarrollo a través de la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura. En la actualidad el municipio, como las demás entidades territoriales

(gobernaciones y distritos), tienen derecho a elegir sus autoridades (elección popular de alcaldes y gobernadores), a ejercer unas competencias, a administrar tributos y recursos y a participar de las rentas nacionales (ESAP y Universidad de Georgetown, 2005).

Con las nuevas responsabilidades y recursos que otorga la carta constitucional a los municipios, los alcaldes y concejales, como autoridades gubernamentales, deben demostrar capacidad para formular, aprobar y ejecutar políticas que contribuyan a lograr el propósito de la descentralización y por ende a legitimar su gestión (Correa, 2012). De acuerdo con esta autora, las decisiones que toman las autoridades locales se pueden clasificar en políticas de bienestar social, de promoción económica y de desarrollo territorial. Las primeras corresponden a las políticas que buscan promover capacidades sociales, con el fin de disminuir los factores que generan desigualdad y marginación, tales como los servicios sociales y de salud, educación y cultura, entre otros. Las políticas de promoción económica, que deben conducir a fortalecer la competitividad de los territorios locales, tanto a nivel internacional para aprovechar las ventajas de la globalización, como a nivel interno para resolver problemas como el desempleo, la desindustrialización, los altos índices de informalidad, entre otros. Finalmente, las políticas de desarrollo territorial, que corresponden a la regulación y control del espacio urbano, en relación con los usos del suelo, el equipamiento y la infraestructura colectiva, con el fin de favorecer el derecho ciudadano al transporte, la vivienda, los servicios y la recreación.

Las decisiones públicas más trascendentales para el desarrollo de los territorios locales se materializan en los Acuerdos Municipales, considerados como los actos administrativos que representan la máxima manifestación de las actuaciones de las autoridades locales. A través de los acuerdos el Concejo Municipal aprueba los planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto del municipio, presentados a la corporación como iniciativa del Alcalde³⁸. Cabe mencionar que aunque la facultad de presentar proyectos de acuerdo en estas materias es exclusiva del alcalde, los concejos tienen la facultad de introducir modificaciones en el momento de su debate y aprobación

³⁸ Los proyectos de acuerdo también pueden ser de iniciativa de los concejales y otros actores como el personero y el contralor municipal o también pueden presentarse por iniciativa popular.

(DNP, 2011). En este sentido, el Concejo ejerce una función fundamental como promotor del desarrollo del municipio ya que es la autoridad que aprueba y apoya las orientaciones fundamentales de la gestión en los asuntos económicos, políticos y sociales. No obstante, los Concejos Municipales no tienen una autonomía total en la presentación de proyectos ya que son los Alcaldes los ordenadores del gasto y por tanto un proyecto sólo tendrá viabilidad en la medida que haya disponibilidad presupuestal. Por otra parte, los Concejos también ejercen como principal actor del ejercicio del control político en los entes territoriales locales, y por tanto deben verificar y exigir que el alcalde y su gabinete cumplan con las responsabilidades constitucionales establecidas en los instrumentos de planeación definidos por ley. Sin embargo, en la práctica el control político “no parece tener un impacto significativo en las actuaciones de la administración municipal, pues deja entrever manipulaciones o presiones por cargos o contrataciones, lo que debilita la función de contrapeso que podrían desempeñar estas corporaciones” (Correa, 2012, p.7).

Las decisiones públicas municipales que se tomaron en la década de 1990 que interesan para esta investigación, corresponden a aquellas políticas de bienestar social, en particular sobre vivienda de interés social, y de desarrollo territorial, específicamente las decisiones sobre la ampliación del perímetro urbano y los usos del suelo en las zonas de expansión. Cabe recordar que como parte de las responsabilidades y competencias de los municipios en relación con el desarrollo económico y social, les fue asignada la obligación de gestionar sus propios programas de vivienda y determinar las zonas urbanas destinadas para este propósito (Tarchópulus, 2008)³⁹. Para ello, la Ley 3 de 1991 (Capítulo V) creó la figura de los Fondos Municipales de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, constituidos con recursos municipales y los subsidios nacionales⁴⁰. La potestad que tiene el municipio para

³⁹ Estas determinaciones de la Ley materializan los principios constitucionales que indican que “todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que 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 (Art. 51). Así mismo, la asignación a los Concejos Municipales la reglamentación de los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Art. 313).

⁴⁰ De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley 3 de 1991, son funciones de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana: a. Coordinar acciones con el INURBE y demás entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para la ejecución de sus políticas. Especialmente coordinará con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero la ejecución de programas de soluciones de vivienda de interés

definir dónde se debe construir vivienda de interés social, le fue otorgada mediante las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, en las que se reglamentan los instrumentos de gestión del suelo urbano. De acuerdo con Fique (2006), aunque estas leyes tienen pocos desarrollos relacionados con la vivienda de interés social, son las que más se han acercado a intervenciones estructurales en la dinámica del desarrollo urbano y la producción del espacio. A continuación se describen las decisiones políticas en relación con la VIS y el suelo, así como los debates y alineación de actores que suscitaron dichas decisiones.

4.1.1 Ampliación del perímetro urbano y usos del suelo en la periferia de la ciudad

La década de 1990 fue escenario de intensos debates públicos en Cali sobre la ampliación del perímetro urbano y el ordenamiento del territorio de la periferia, bajo la consigna de reducir el continuo incremento del déficit de vivienda, que para la fecha se establecía en 50.000 viviendas, y la construcción de asentamientos subnormales e ilegales en las áreas suburbanas. Al menos en tres ocasiones se tomaron importantes decisiones sobre la expansión urbana, las cuales quedaron formuladas en los respectivos instrumentos de planificación del momento (Plan de desarrollo de 1991, Estatuto de usos del suelo de 1993 y Plan de ordenamiento territorial de año 2000) y en los respectivos Acuerdos Municipales de la década. Los debates que se generaron alrededor de estas decisiones involucraron a diversos actores de sectores como las autoridades gubernamentales gubernamentales (Alcaldía y Concejo Municipal), la autoridad ambiental (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca) y la academia (Observatorio Sismológico - Universidad del Valle). A continuación se describe las decisiones que se tomaron en cada instrumento y las discusiones que ellos mismos suscitaron.

social en el sector rural; b. Canalizar recursos provenientes del Subsidio Familiar de Vivienda para aquellos programas adelantados con participación del municipio, del Distrito Especial, del área metropolitana o de la Intendencia de San Andrés y Providencia; c. Desarrollar directamente o en asocio con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social; d. Adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para la ejecución de planes de vivienda de interés social, la legalización de títulos un en urbanizaciones de hecho o ilegales, la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, la rehabilitación de inquilinatos y la ejecución de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria siempre que se trate de vivienda de interés social; e. Fomentar el desarrollo de las organizaciones populares de vivienda; f. Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de vivienda de interés social; g. Otorgar créditos descontables o redes contables en el Banco Central Hipotecario según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, para financiar programas de soluciones de vivienda de interés social.

Plan de Desarrollo de 1991

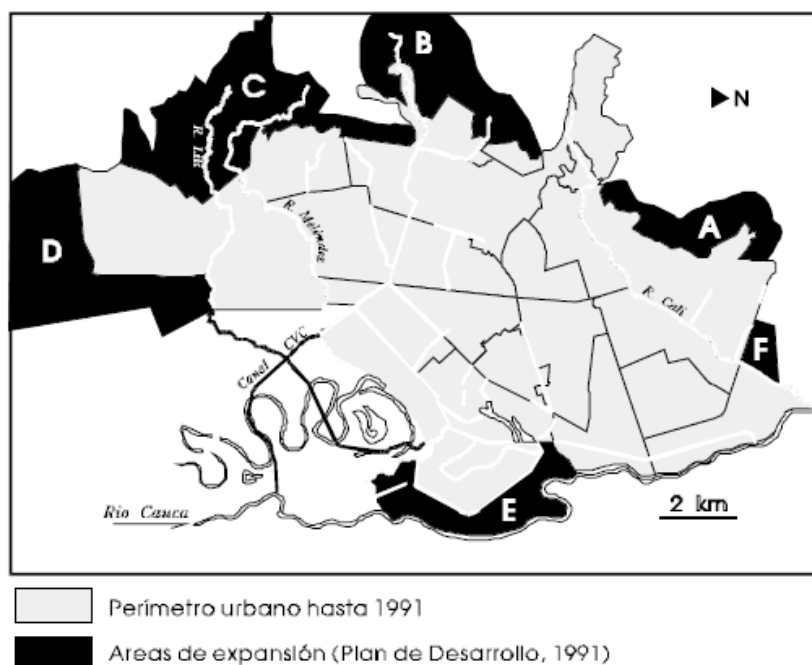
En 1991 se expidió el primer Plan de desarrollo del municipio, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana que reglamentó la elaboración e implementación de Planes de Desarrollo Municipal obligatorios para los municipios con población mayor a cien mil (100.000) habitantes. De acuerdo con Correa (2012), el sentido y contenido de este plan dista mucho de los planes actuales, y quizá por ello se trata de una combinación de Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial y Base de Datos socio demográfica y territorial. Se debe recordar que la elaboración del instrumento de planificación del territorio, el Estatuto de Usos del Suelo, fue expedido en 1993.

En mayo de 1991 fue aprobado por el Concejo Municipal el Plan de desarrollo de Cali (Acuerdo 14 de 1991), el cual estableció las siguientes medidas en relación con la expansión del perímetro urbano y los usos del suelo en las zonas periféricas:

- a) Art. 64. Definió como áreas de expansión urbana zonas del sur y norte de la ciudad, el extremo suroccidental en la ladera y el extremo oriental entre el Distrito de Aguablanca y el río Cauca, zonas conocidas como poligonales A, B, C, D, E y F (ver Mapa 2). En total fueron 15 zonas, con un área aproximada de 6.012 hectáreas.
- b) Art. 69. Declara el sector de Navarro I como área de expansión urbana con uso mixto industrial - residencial, el cual coincide con la Poligonal E del perímetro suburbano, establecido en el artículo 64. Las soluciones industriales – residenciales, tendrán un área mínima de mil (1000) metros cuadrados.
- c) Art. 78. Adicionó al Código Urbano (Decreto Extraordinario 659 de 1986), lo siguiente: en el Parágrafo 1 determina una franja de 100 metros de ancho alrededor de La Laguna del Pondaje como protección natural y para uso recreativo, con excepción del terreno ocupado al 31 de diciembre de 1989 por los asentamientos subnormales denominados Belisario Betancourt, Lara Bonilla, Jazmín, Jazmincito, La Florida, Sardi y unos sectores de los barrios Comunero II, Marroquín III y Lleras Restrepo, zonas que serán rezonificadas al área de actividad residencial R3 con tratamiento de consolidación. En éstas últimas áreas se conservará como margen de la Laguna, una franja de ancho de mínimo 30 metros libre de ocupación. También establece, en el parágrafo 2, que en

caso que el área de terreno establecida en el Parágrafo I no alcance a albergar a la totalidad de la población, la franja de 100 metros se reducirá a 30 metros hasta abarcar el área de terreno necesaria para ordenar por lo menos el 80% de las familias censadas, de acuerdo con las normas del Departamento Administrativo de Planeación.

Mapa 1. Zonas de expansión establecidas en el Plan de Desarrollo de Cali de 1991



Fuente: Velásquez y Meyer, 1994

De acuerdo con Velásquez y Meyer (1994), el Plan de desarrollo fue el resultado de un proceso de discusión de cuatro años, en el que intervinieron diferentes sectores sociales, técnicos, gremiales y político-administrativos, que se alinearon en torno a dos corrientes de opinión. Por una parte, quienes proponían un eje de expansión norte-sur, vinculado a obras de desarrollo, y, por otra, quienes proponían alternativas similares a la que finalmente fue aprobada por el Concejo, sobre la base de argumentos tales como la configuración urbana y rentabilidad de la infraestructura disponible, cercana y/o proyectada (dotación de servicios en Aguablanca, acueductos en ladera, expectativas sobre la planificación vial, etc.).

Uno de los aspectos que mayor discusión generó durante el proceso de construcción del Plan fueron los desarrollos urbanísticos que se proponían en la zona de Aguablanca, tales como la redensificación de algunas áreas y la expansión del perímetro urbano hacia el extremo oriental en la zona de Navarro I (actual Comuna 21). Para ambos casos miembros tanto del Departamento Administrativo de Planeación Municipal –DAPM, como del Concejo Municipal solicitaron al Observatorio Sismológico del Suroccidente - Universidad del Valle un concepto técnico sobre las características de los suelos de la zona y sobre las posibilidades de su urbanización⁴¹. En general, la respuesta de esta entidad académica consistió en enfatizar que las características de los suelos del oriente de la ciudad, particularmente aquellos localizados entre el actual Distrito de Aguablanca y el sector de Navarro I, los haría potencialmente afectados por el fenómeno de licuefacción en caso de ocurrir un sismo con efectos destructivos en Cali. Pero además, aun sin recurrir a un sismo hipotético en el futuro, las deficientes propiedades físicas de los suelos muy probablemente generarían agrietamientos en las construcciones promovidas por la eventual política de redensificación, tal como se había diagnosticado en algunas edificaciones del barrio Siete de Agosto⁴². En el concepto se resaltó que en términos técnicos es posible, en las condiciones de suelos como los del Distrito, ejecutar construcciones relativamente seguras pero con sobrecostos en las cimentaciones y demás partes del conjunto estructural de una edificación⁴³.

Un área de especial interés por parte de la Administración Municipal era la zona verde que rodeaba la Laguna del Pondaje, la cual se buscaba rezonificar y ofrecer como solución de vivienda para albergar a las personas que habitaban las márgenes de la Laguna. En el Plan

⁴¹ Algunas comunicaciones al respecto corresponden a: carta enviada por Hansjürgen Meyer y Andrés Velásquez, del OSSO, a Rafael Ángel Díaz Marín, Director del DAPM, en la que envían algunas reflexiones sobre el tema “limitantes y potencialidades que el medio ambiente le presenta al crecimiento urbano de Cali, como respuesta a carta enviada por el Director de Planeación el 26 de mayo de 1989. Las discusiones sobre el tema también se desarrollaron en reunión entre las entidades en el mes de junio de dicho año. Carta enviada por OSSO al Concejal Jaime Perea, por solicitud del Dr. Marino Santacruz, en la que se adjunta información sobre Aguablanca, indicando que dicha información ha sido remitida por la entidad académica al DAPM desde 1988.

⁴² Carta del OSSO, del 21 de agosto de 1990, dirigida a Ana Milena Rizo de Ordoñez, Directora ejecutiva de Visecali, en la que se da un concepto sobre agrietamientos encontrados en algunas viviendas del barrio 7 de Agosto, porque se encuentran sobre rellenos aledaños al Caño Cauquita.

⁴³ Carta enviada por Andrés Velásquez, profesor de la Facultad de Ingeniería, Univalle, a Marino Santacruz, coordinador del Plan Integral de Desarrollo Urbano de Cali. Febrero 28 de 1988.

de desarrollo se determinó mantener la franja de 100 metros de aislamiento requerida alrededor de la Laguna del Pondaje como protección natural y para uso recreativo, pero también se definió que el terreno ocupado por algunos asentamientos subnormales se rezonificaría y asumiría un tratamiento de consolidación. Por tanto, en esta zona sólo se conservaría una franja de ancho mínimo de 30 metros alrededor de la Laguna. Pero además, en caso que esta área no alcanzara a albergar la totalidad de la población asentada, la franja de cien metros se reducirá a treinta metros hasta abarcar el área de terreno necesaria para reordenar por lo menos el 80% de las familias censadas (Artículo 78). La decisión estuvo precedida por consultas por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal – DAPM al Observatorio Sismológico del Suroccidente – OSSO, Universidad del Valle⁴⁴, en relación con la información que disponía la entidad académica sobre la zona y para que presentara un concepto sobre los terrenos circundantes a la laguna y su factibilidad de ser destinados a la construcción de vivienda, como un elemento importante para tomar una decisión al respecto.

La entidad académica indicó que Aguablanca era uno de los sectores de menor índice de zonas libres y de uso recreativo en la ciudad y que por tanto, en el Comité Operativo de Emergencias (del cual el OSSO hacía parte), se había considerado que era necesario mantener dicha zona libre, no sólo como un aspecto para mejorar la calidad de vida sino también como un factor positivo en la prevención y atención de emergencias. Además, que por su naturaleza geológica y características geotécnicas los terrenos circundantes a la Laguna del Pondaje no eran los más aptos para el desarrollo de programas de vivienda que reunieran las condiciones de seguridad a bajos costos, a menos que se asumieran las medidas técnicas adecuadas en cuanto a cimentaciones, diseño y construcción⁴⁵.

El otro tema polémico fue la expansión urbana hacia el extremo oriental de la ciudad (Poligonal E), que corresponde al sector de Navarro I y donde posteriormente se localizó el

⁴⁴ Carta enviada al OSSO por los arquitectos Diego Carrejo Murillo, Jefe del Departamento de Vivienda, Educación, Recreación y Turismo y Mario Roldan Villa, Jefe del Departamento de Usos del Suelo Urbano, del DAPM.

⁴⁵ Carta enviada por Andrés Velásquez, Investigador asociado del OSSO, al Arq. Diego Carrejo Murillo, Jefe Departamento de Vivienda, Educación, Eecreación y Turismo DAPM y al Arq. Mario Roldan Villa, Jefe del Departamento de Usos del Suelo Urbano. Marzo 30 de 1989.

Programa de vivienda Ciudadela Desepaz, actual Comuna 21. La zona fue finalmente declarada como área de expansión urbana con uso mixto industrial-residencial, en el que las soluciones industriales-residenciales deberían tener un área mínima de 1000 metros cuadrados (Artículo 69). Según estimativos de los costos de urbanización de cada una de las zonas de expansión, referenciados en el Plan de desarrollo, la zona de Navarro, junto con el área de Cali-Yumbo y la franja occidental de ladera (La Reforma, Nápoles, Cañaveralejo), eran las más baratas por los costos sociales de la urbanización. No obstante, en el documento se detallan los costos de adecuación de las tierras de cada zona de expansión y entre éstas, Navarro I representaba la zona con mayores costos, a pesar que no era la de mayor tamaño⁴⁶.

Acuerdos Municipales de 1993

En este año fueron aprobados por el Concejo Municipal sendos Acuerdos que cambiaron la delimitación y los usos del suelo en la zona de Navarro I. El Acuerdo 7 del 7 de marzo de 1993 reformó el artículo 69 del Acuerdo 14 que aprobó el Plan de desarrollo de 1991, declarando el sector Navarro I como área de expansión urbana de uso mixto industrial - residencial de vivienda productiva. Este cambio en los usos del suelo permitiría el desarrollo residencial de la zona, orientada a vivienda de interés social y a la reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo. Dado que parte de la Poligonal E contenía el cinturón ecológico de la ciudad, “franja de 250 metros con uso restringido sólo a cultivo o parque natural, se observó la necesidad de desafectar en 150 metros el cinturón ecológico y afectar 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” (Plan de desarrollo de la Comuna 21, 1999). Por tal razón, el Acuerdo 17 del 9 de julio de 1993 delimita nuevamente el Parque Natural educativo y recreativo denominado Cinturón ecológico, el cual fue establecido desde 1987 (Acuerdo 120 del 11 de junio) con el fin de impedir la proliferación de asentamientos al oriente y sur

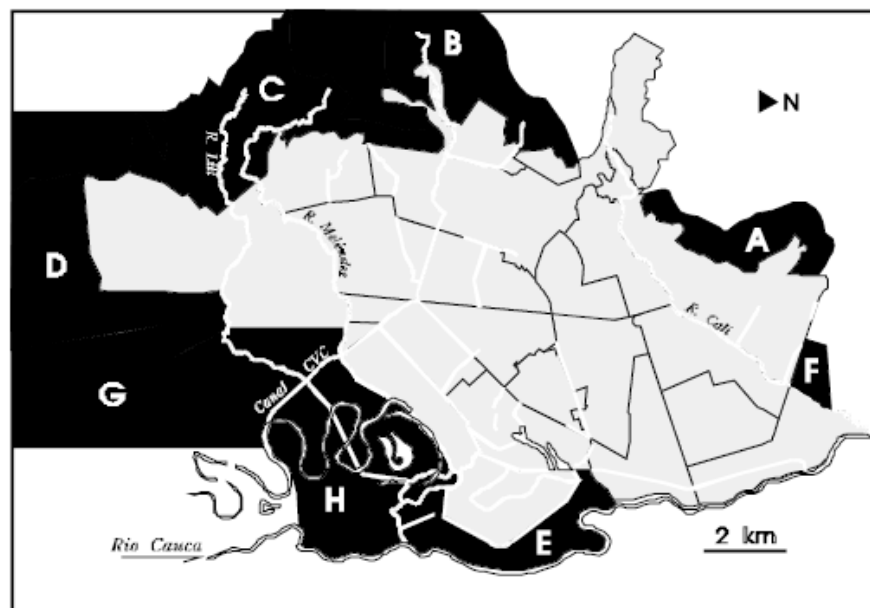
⁴⁶ Los estimativos de los costos de urbanización corresponden a la firma Julián Velasco y Asociados, la cual asesoró a la Alcaldía Municipal, y específicamente el Departamento de Planeación Municipal, en los lineamientos para el desarrollo de la ciudad, entre los cuales se estableció la proyección de la localización de la población para el 2015. El documento de la asesoría se adjunta al Plan de Desarrollo y en él se menciona, en relación con las áreas de expansión, que éstas fueron definidas a partir de estudios realizados por Planeación y Emcali y sobre las que había un relativo consenso. Indica que a las proyecciones de población de Emcali, se adicionó Navarro I.

del Distrito de Aguablanca. Con este Acuerdo se delimita nuevamente el Parque en el área comprendida entre la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Puerto Mallarino y la carretera a Navarro y se establecieron los siguientes usos: a) La Zona de Protección del Río Cauca, que constituye una zona no ocupable, con alto riesgo de inundación. b) La porción del cinturón ecológico comprendida entre el río Cauca y el río Lili, que tendría como usos permitidos el educacional, el recreativo y el agrícola. c) La porción del Cinturón Ecológico comprendida entre la carretera a Navarro y la calle 73, paralela al canal secundario de la C.V.C, y con un ancho de 100 metros, que estaría destinada al uso recreativo y a la construcción de equipamiento comunitario.

Estatuto de usos del suelo de 1993

En cumplimiento del Artículo 2 de la Ley 9 de 1989, en este año se aprueba el Estatuto de Usos del Suelo, mediante el Acuerdo 30 del 5 de marzo. Este estatuto amplió el perímetro urbano hacia la zona conocida como Poligonal H (Art. 244), que corresponde a parte del corregimiento de Navarro, localizado en suelos blandos, inundables y con antiguos meandros del río Cauca (ver Mapa 2). También se ampliaron las Poligonales B y C, que corresponden a áreas en ladera y se adicionó la Poligonal G que corresponde a las porciones occidentales de los corregimientos de Navarro y el Hormiguero en terrenos con mejores condiciones para urbanización (donde actualmente se localizan barrios como Ciudad 2000, Ciudadela Comfandi, El Caney, Valle del Lili, etc.). Esta zona es actualmente la de mayor dinámica del mercado del suelo en la ciudad, en donde se ofrece vivienda dirigida principalmente para sectores medios y altos.

Mapa 2. Nuevas áreas de expansión (G y H) y ampliación de las poligonales B y C – Estatuto de usos del suelo 1993.



Fuente: Velásquez y Meyer, 1994

Cabe mencionar que el Concejal Germán Vergara, Presidente de la Comisión del Plan y Tierras del Concejo Municipal, solicitó concepto sobre el Proyecto de Acuerdo sobre el Estatuto de Usos del Suelo al profesor Ricardo Ramírez, Jefe del Departamento de Mecánica de Sólidos, Facultad de Ingeniería, Universidad del Valle. Al respecto, el profesor Ramírez indicó que debido al corto tiempo dado para la revisión del Proyecto, solo se podía contribuir con comentarios no detallados en las áreas de su competencia, para lo cual también consultó al OSSO por su participación activa en los debates que precedieron la aprobación del Plan de Desarrollo de 1991⁴⁷. Indica que debido a que el conjunto de normas del Proyecto está ligado al Plan de Desarrollo, y a que este contempla expansiones hacia zonas geológica y geotécnicamente deficientes (sectores inestables de laderas, terrenos blandos susceptibles de licuación de suelos durante terremotos fuertes), cree que deben hacerse explícitos requerimientos acerca de que las obras públicas y privadas deben basarse en estudios, diseños y métodos constructivos que permitan evitar los riesgos

⁴⁷ Carta enviada por el profesor Ramírez al Presidente de la Comisión del Plan y Tierras del Concejo Municipal, el 29 de marzo de 1993.

derivados de la utilización de este tipo de terrenos. Así mismo, con base en experiencias previas del Municipio tales como el Inventario de Asentamientos Subnormales (Planeación Municipal, 1997), y bajo la hipótesis de que este tipo de asentamientos ha aumentado entre 1987 y el momento actual generalmente en zonas sujetas a amenazas naturales, valdría la pena enfatizar como política del Proyecto la necesidad del Municipio de resolver las problemáticas existentes en torno a ellos, en concordancia con lo estipulado al respecto en la Ley 9 de 1988, en la Ley 46 del mismo año, en la legislación ambiental y en las políticas nacionales que propenden por la disminución de riesgos en la construcción de la vivienda de interés social.

A finales de 1993 se inicia en Navarro I el programa de vivienda de interés social denominado Ciudadela Desepaz. Nuevamente, tal como ocurrió en anteriores ocasiones, este desarrollo urbanístico se realizó a pesar de los conceptos técnicos expedidos por el Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO), con base en estudios previos y cálculos empíricos y teóricos, que en el momento advirtieron sobre el potencial de licuación de los terrenos de la llanura de inundación del río Cauca y de los diques de protección (El Tiempo, marzo 7 de 1997, p.14)⁴⁸. De acuerdo con el OSSO (Velásquez y Meyer, 1994), la zona con menores restricciones ambientales comprende la porción oriental del corregimiento de Pance y las occidentales de Navarro y el Hormiguero. No obstante, las áreas de expansión que fueron aprobadas en el Estatuto del Uso del Suelo por el Concejo Municipal, en 1993, incluyeron zonas de ladera y del extremo oriental de la ciudad, entre el Distrito de Aguablanca y el río Cauca, es decir, aquellas zonas que por sus características pueden considerarse como de mayor potencial de desastre, tal como se reconoce en la actualidad en el Plan Local de Emergencia y Contingencias de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 2010).

⁴⁸ El fenómeno de licuación de los suelos se expresa como la pérdida de la capacidad portante y la ocurrencia de asentamientos del terreno que conllevan a daños en edificaciones y en obras de infraestructura. Estos conceptos fueron suministrados por el OSSO en carta enviada por su director al Alcalde Rodrigo Guerrero Velasco en abril 22 de 1994. Como ésta, diversas comunicaciones se intercambiaron entre el OSSO y las dependencias municipales relacionadas con el tema (Planeación Municipal, Comisión del Plan y Tierras del Concejo Municipal).

Proyectos de Acuerdo 1995 - 1997

En 1995 se presentó ante el Concejo Municipal un Proyecto de Acuerdo para reglamentar un Estatuto de expansión urbana, bajo la iniciativa del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, liderado por Francisco José Lloreda. El proyecto fue presentado al menos seis veces ante el Concejo y finalmente no obtuvo aprobación por parte de esta Corporación. De acuerdo con una nota de prensa, el proyecto consistía en ordenar en los próximos 50 años el desarrollo de aproximadamente 10 000 hectáreas que ingresarían al perímetro urbano⁴⁹. Siguiendo con esta nota, el primer proyecto que se presentó, en marzo de 1996, proponía una redefinición del actual perímetro urbano a través de quince zonas de expansión⁵⁰ con una indicación no desarrollada de los usos del suelo. El Concejo Municipal no aceptó transferir al Alcalde su competencia en la reglamentación de los usos del suelo, razón por la cual el proyecto debió incorporar, en posterior versión, la cuestión de la planificación integral, sumando a ello un replanteamiento del perímetro urbano inicialmente propuesto y reduciendo las áreas urbanizables.

Diversos actores presentaron objeciones al proyecto, entre ellos el OSSO, porque algunos terrenos propuestos se localizaban en suelos expansivos y en zonas de inundación del río Cauca; la CVC porque no presentaba los respectivos estudios de impacto ambiental; Camacol porque algunos aspectos afectaban la rentabilidad del suelo y la Sociedad Colombiana de Arquitectos, seccional Valle, porque consideraba el proyecto como una camisa de fuerza para el desarrollo, dado que definía hasta el ancho de las vías y de las zonas verdes, sin que se pudieran realizar modificaciones (El Tiempo Cali-Valle, Marzo de 1997). Se debe resaltar que en esta ocasión diversos actores políticos, económicos y

⁴⁹ Además de las comunicaciones antes referenciadas, se debe mencionar la carta del Concejal Fabio Cardozo Montealegre al OSSO el 3 de junio de 1993, solicitando el envío del concepto de la entidad académica sobre la no viabilidad de construcción en la zona de Navarro, remitido al Concejo cuando se estudiaba el Plan de Desarrollo de la ciudad. La respuesta del OSSO, enviada el 7 de junio del mismo año, indica que en ningún documento, ni en conferencias públicas, el OSSO ha mencionado que en la zona de Navarro no son viables las construcciones. Lo que sí ha reiterado, producto del actual estado del conocimiento geológico y geotécnico de los terrenos de la región, es que estos pueden ser susceptibles a asentamientos y licuación de suelos producidos por terremotos fuertes, de lo cual se deriva que se requieren investigaciones y medidas de adecuación y construcción que mitiguen estos efectos en el caso de decidir construir en los terrenos potencialmente susceptibles.

⁵⁰ Las zonas de expansión eran: Menga Alta, Santa Mónica, Normandía Alta, El Mameyal, Mónaco, Las Pilas, Pance Alto, Pance Medio, Pancecito, Corredor Cali-Jamundí, El Asombro, Cascajal, El Hormiguero, Lili Bajo y Navarro.

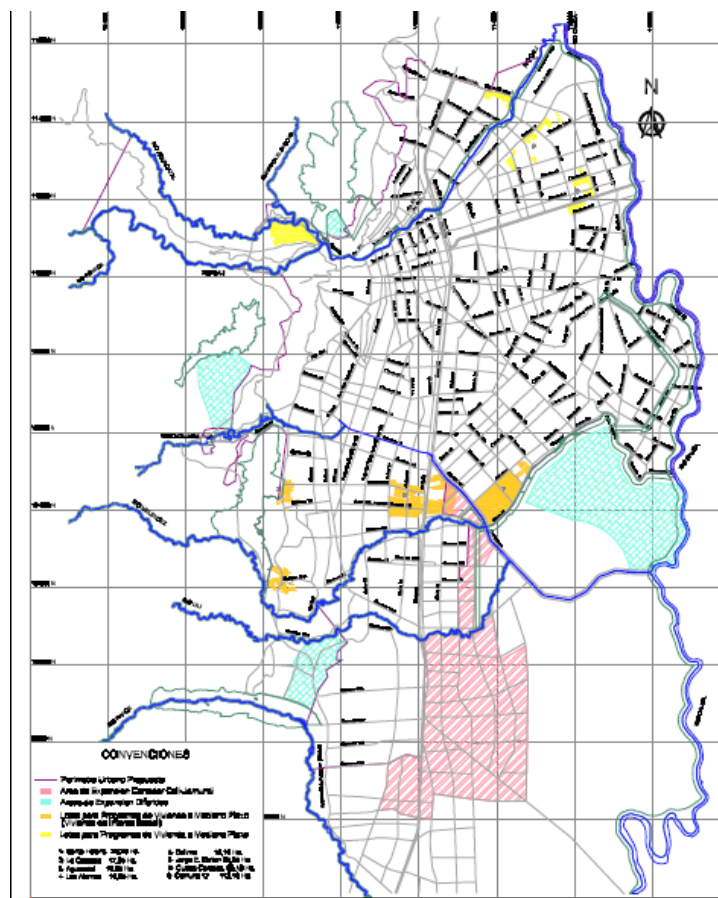
académicos, cada uno desde sus propios intereses y ámbitos de acción, coincidieron y presionaron para la no aprobación de una propuesta que, por lo menos en términos de las áreas propuestas para la expansión urbana, será defendida en otras ocasiones por algunos de estos mismos sectores.

Plan de ordenamiento territorial del 2000 y 2014

El Concejo Municipal aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), mediante el Acuerdo 69 de octubre del 2000, el cual incluyó en el perímetro urbano la Comuna 21, antiguamente Poligonal E (correspondiente a Desepaz) y Brisas de Los Alamos, antiguamente Poligonal F (Art. 200 Par.1). De igual manera, estableció que la única zona de expansión viable en el momento era la denominada Corredor Cali – Jamundí, con una extensión de 1.652.85 has (Art. 201), es decir, la zona sur de la ciudad dónde como se mencionó anteriormente en la actualidad la zona con mayor dinámica en el mercado del suelo. Definió cinco áreas de régimen diferido, entre ellas Navarro – la antigua Poligonal H – (Arts. 204 a 207)⁵¹, entendidas estas como áreas que pueden declararse en el futuro como de expansión urbana, pero que por el momento quedarían sujetas a la realización de estudios y labores que permitieran la urbanización y que demostraran la posibilidad de mitigación de los riesgos existentes. En el caso de Navarro, con una extensión de 749,96 has, la CVC consideró que se trata de una zona que “por génesis geológica y geográfica corresponde a la llanura de desborde y de inundación del río Cauca y de sus tributarios y por ende es potencialmente inundable”.

⁵¹ Las otras áreas definidas como de Régimen diferido fueron Cañaveralejo (Comuna 19), La Riverita (Comuna 22), Los Cerros I (localizada en el cerro Los Cristales, de la Comuna 19) y Corona de los Cerros II (va desde la quebrada Menga hasta el pie de monte del Cerro de las Tres Cruces en el Oeste). De acuerdo con una nota de prensa, en la Riverita y Normandía (Los Cerros II) se recomendó que se realicen estudios geotécnicos, por el nivel de riesgo debido al fenómeno de subsidencia (hundimiento) originado por la expansión de áreas mineras. También se dispuso la realización de estudios que permitan contar con los elementos de juicio para tomar una decisión responsable y debidamente sustentada acerca de si el área de expansión de navarro es apta o no para ser urbanizada (El País, 12 de enero de 2000 P. C1).

Mapa 3. Zonas para vivienda de interés social - POT (incluye la zona de expansión y las de régimen diferido)



Fuente: Departamento Municipal de Planeación, POT (2000).

Hasta finales de la década del 2000, la zona de Navarro mantuvo la categoría de régimen diferido hasta que en el año 2009 fue expedida la Resolución 2576 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y modificada por la Resolución 1526 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial que adopta el Macroproyecto de interés social nacional Eco-ciudad Navarro ubicado en el costado occidental del corregimiento de Navarro, en un área de 66 hectáreas⁵². La política de Macroproyectos de Interés Social Nacional⁵³, Ley 1151 de 2007, fue promovida bajo la segunda administración de Álvaro

⁵² El CONPES 3476 del 09 de Julio de 2007 ya había definido la “importancia estratégica de los macroproyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura.

⁵³ La Ley de Ordenamiento Territorial (388 de 1997) estableció la figura de macroproyectos urbanos (Art. 114), entendida como el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la

Uribe Vélez con el objetivo de aumentar la oferta de suelos urbanizables para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, especialmente en aquellos municipios con un significativo déficit habitacional. Cabe mencionar que las decisiones sobre los macroproyectos son una clara expresión de la política de re-centralización que fomentó la administración de Uribe, al asumir funciones que le correspondían a los municipios, en lugar de promover el fortalecimiento de sus capacidades para una mejor gestión del suelo, a los que les quedaban pocas opciones de maniobra dado que estaban comprometidos los subsidios de vivienda suministrados por el gobierno central a las familias de menores recursos económicos. Pero además, como lo plantea Acevedo (2009) estas políticas permitían interpretar cierta intención de “entregarle prerrogativas especiales a los monopolios nacionales para mercadear con una de las necesidades más sentidas de los colombianos en situación de pobreza... no en vano, casi la mitad de los 16 Macroproyectos de Interés Social Nacional que están en proceso de formulación o desarrollo lo lideran importantes empresas privadas de la talla de la Fundación Mario Santodomingo o el sector financiero, entre otras”.

Entre los diferentes argumentos del gobierno nacional para adoptar Eco-ciudad Navarro como un Macroproyecto de Interés Social Nacional, se menciona la necesidad de disponer de otras zonas de expansión, dado que su ausencia incrementó los costos del suelo en los espacios vacíos existentes en el interior de la ciudad. De igual manera fue importante el aval suministrado por la CVC (Oficio 710-05-08332-2007-01 de febrero 19 de 2007) sobre las condiciones para el desarrollo del corregimiento de Navarro, una vez evaluados los estudios requeridos, contratados y ejecutados por la Administración Municipal. La inclusión de esta zona como área de expansión de la ciudad fue objeto de un largo proceso de concertación entre la Administración Municipal y la CVC, durante el periodo 2006 – 2013, durante el cual se intercambiaron diversas propuestas y conceptos técnicos sobre la

ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad. De acuerdo con Acevedo (2009), “esta figura fue contemplada para permitir que el gobierno nacional participara en el desarrollo de obras de gran complejidad e impacto regional como aeropuertos, carreteras y en general obras de infraestructura de interés nacional que por definición superan los alcances y las posibilidades de los municipios y departamentos”. Posteriormente fue vinculada la vivienda de interés social a los macroproyectos, mediante el Decreto 4260 de 2007 (que reglamenta la Ley 1151 de 2007) del MAVDT, el cual los vincula a la provisión de suelo para vivienda, y por el Conpes 3583 de 2009, que traza los elementos de política para la rehabilitación de suelo con énfasis en vivienda de interés social (Idem).

zona (CVC, 2013). Para el 2013, la CVC aún consideraba como insuficiente la argumentación expuesta por el DAPM para incluir Navarro como área de expansión, ante la ausencia de una síntesis integral de los diversos estudios técnicos realizados para sustentar las potencialidades del territorio. Razón por la cual, seguían prevaleciendo las limitaciones y restricciones ambientales de la zona, cuya inclusión como área de expansión implicaría el incremento de escenarios de riesgo, por la permanencia de personas, sin conocer sus posibles escenarios de mitigación técnica. Los argumentos de la CVC estaban basados en los estudios que sustentaban el estado ambiental de Navarro, del cual se concluía que⁵⁴:

Ecosistemas: la zona hace parte del ecosistema bosque seco tropical ubicado a lo largo de todo el valle geográfico del río Cauca entre los 900 y 1200 msnm, el cual requiere de garantías para su conservación. Además, en el área se encuentran los humedales del Sistema Navarro, relacionado con el sistema ecológico conformado por la llanura de inundación de las márgenes fluviales del río Cauca, así como los meandros y cauces abandonados del río Cauca, los cuales están considerados como áreas de especial interés ambiental y por lo tanto suelos de protección a la luz de lo expuesto en el Decreto 3600 de 2007.

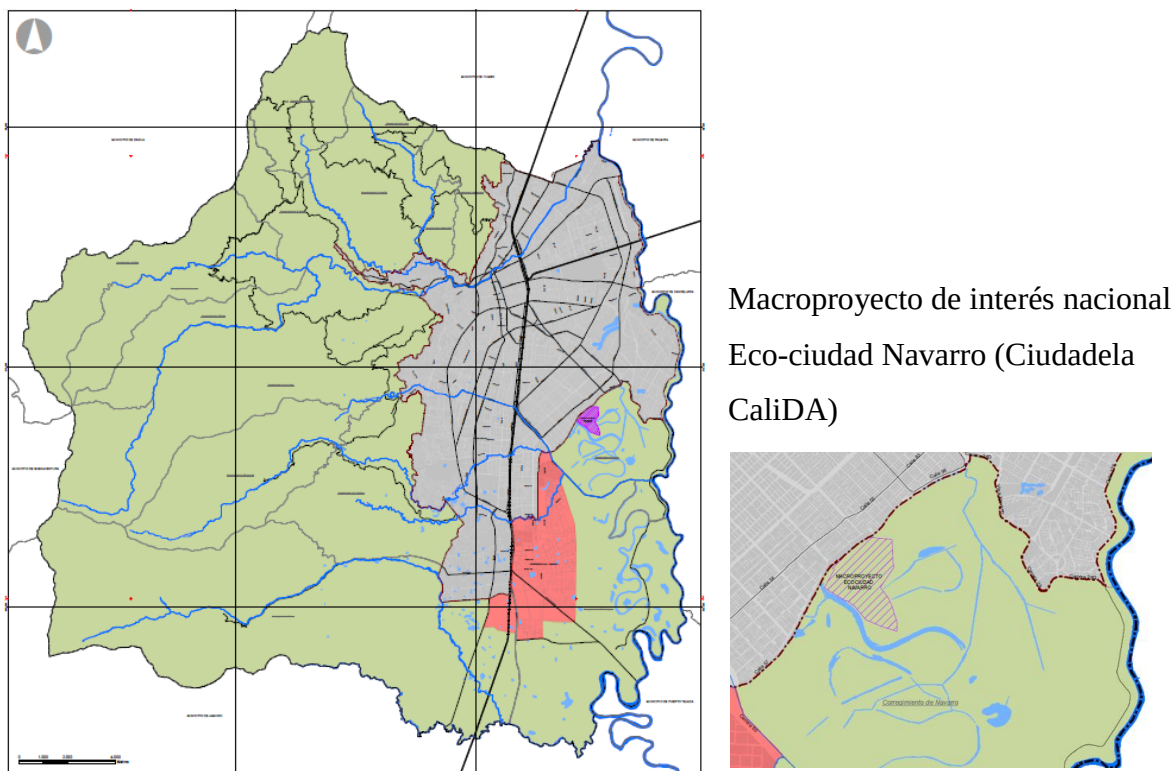
Amenazas y riesgos: a) *inundaciones.* Aproximadamente el 40% de la ciudad se encuentra localizada en la llanura de inundación del río Cauca, por lo que para su urbanización se han realizado diversas obras de mitigación de inundaciones (diques, canales, estaciones de bombeo, etc.). La intervención de estas obras ha llevado a que se presenten fallas en los diques y por tanto inundaciones. El proyecto PJOC, formulado e implementado a raíz de los impactos de la temporada invernal 2010-2011, sugirió elevar el nivel de protección que ofrece el dique y recuperar integralmente la obra con el fin de garantizar su función de mitigación. Dichas obras se diseñan para unos periodos de retorno específicos, por lo que existe la posibilidad de que se presenten eventos que superen las previsiones y se presenten desastres. b) *Limitaciones al territorio por efectos colaterales a sismos.* La licuación de suelos es una condición mitigable, sin embargo, en caso de presentarse un evento, las

⁵⁴ Descripción basada en el documento “Concepto técnico - Proceso de concertación ambiental. Propuesta de Ajuste POT. Santiago de Cali 2013”, del equipo técnico evaluador del proceso de concertación de la CVC.

afectaciones al urbanismo y a toda la infraestructura de servicios públicos serán de gran impacto, requiriendo por tanto de grandes inversiones para su recuperación. Por esta razón, se anota que la complejidad para la habilitación del suelo es directamente proporcional a su potencial de licuación. *c) Vertedero de Navarro.* El área se ha visto afectada por el vertedero de Navarro, el cual funcionó durante 38 años y fue cerrado por la CVC en el año 2008. El vertedero ha generado diversos impactos ambientales, incluso después de su sellado y posterior clausura, entre ellos la generación de olores y gases contaminantes por el basurero de Navarro. *d) Acuíferos.* En el área hay dos acuíferos que constituyen la gran reserva hídrica del municipio, lo que amerita su conservación y protección. En éstos existe un proceso de contaminación en avance y en la zona contaminada el agua presenta altas concentraciones de cloruros, hierro, dureza, fenoles y coliformes fecales, muy por encima de los valores admisibles establecidos por el Ministerio de Protección Social para el tratamiento de agua potable apta para consumo humano.

Luego de un periodo de suspensión del proceso de concertaciones, entre julio de 2013 y enero de 2014, para que se complementara la información requerida, tiempo durante el cual se realizaron mesas de trabajo entre el municipio y la CVC, ambas instancias llegaron a un acuerdo sobre los asuntos ambientales en discusión, bajo la condición de que el cumplimiento de dichos asuntos depende del desarrollo de actividades por parte del municipio. Así las cosas, el 3 de diciembre de 2014 el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 0373 del 2014, “por medio del cual se adoptó la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali”. En este nuevo POT, en el que se establecieron los lineamientos de desarrollo territorial del municipio para los siguientes 13 años, se mantuvo el área de expansión urbana Corredor Cali – Jamundí, en un área de 1.624 Has (Art. 28) (ver Mapa 4). Pero además el artículo 29 del Acuerdo, sobre el Macroproyecto de Interés Social Nacional Eco-ciudad Navarro (Art. 29), establece que éste será considerado como área de expansión urbana cuando se acredite la calidad de las áreas urbanizadas, es decir, cuando se hayan culminado las obras y dotaciones a cargo del urbanizador y de las empresas de servicios públicos domiciliarios correspondientes.

Mapa 4. Clasificación del suelo – POT 2014



Fuente: DAPM, 2014

4.1.2 Vivienda de interés social: Programa Ciudadela Desepaz

En la década de 1990, con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la consecuente liquidación del Instituto de Crédito Territorial (Ley 3 de 1991) la oferta directa de vivienda estatal disminuyó ostensiblemente. El ICT construyó en Cali 1300 soluciones de VIS en el Paso del Comercio – en la década anterior había construido 18.901 –, mientras que el Instituto de Vivienda de Cali (Invicali), que quedó encargado de aplicar las nuevas disposiciones legales, se transformó en el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali, hasta su liquidación en 1994, y emprendió programas masivos de legalización y titulación de predios en asentamientos subnormales (logrando 4405 soluciones entre 1990 y 1994) y programas de VIS localizados en las zonas de ladera y cerca al río Cauca (Mosquera, 2012).

A comienzos de la década de 1990 Cali tenía un poco más de 1.700.000 habitantes (DAPM, 1998), un déficit de 60.000 viviendas para población de estratos I y II y una tasa de homicidios que pasó de 23 a 90 por cada cien mil habitantes entre 1983 y 1993 (Velasco, 1999). En el marco de este contexto, la primera administración del Alcalde Rodrigo Guerrero Velasco (1992 – 1994) diseñó el Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (Desepaz), constituido por diversas estrategias en relación con la investigación y el estudio sistemático de la violencia; el mejoramiento institucional del orden ciudadano (Consejos municipales de seguridad, mejoramiento de la policía y las inspecciones de policía); la educación ciudadana y comunicaciones para la paz (Consejos comunitarios de gobierno, niños amigos de la paz, educación para la tolerancia y la convivencia ciudadana); el programa con jóvenes (casas de juventud, olimpiadas intercomunales, generación de ingreso) y la promoción de la equidad (educación, servicios públicos y vivienda popular).

Una de las principales intervenciones de esta administración fue el Programa de vivienda Ciudadela Desepaz, reconocida como una de las iniciativas más grandes del país, que consistió en un proyecto dirigido a 28 mil familias (150.000 habitantes) de estratos 1 y 2 en el extremo oriental de la ciudad, en un área de cerca de 330 Has (3.300.00 m²) y la cual contaría con todos los servicios públicos de energía, agua, alcantarillado y vías pavimentadas, servicios de salud, educación, iglesias, centros de recreación y transporte público. Para su ejecución se tuvo que ampliar el perímetro urbano mediante los Acuerdos 7 y 17 de 1993 que, como ya se indicó, incluyeron el sector de Navarro I como área de expansión de la ciudad y se delimitó nuevamente el Cinturón Ecológico que sirve de protección de la ribera del río Cauca para permitir el desarrollo de vivienda de interés social, respectivamente. El Estatuto de usos del suelo de 1993 ratificó estas decisiones al incluir la Poligonal E (Navarro I) como área de expansión de la ciudad. El programa fue diseñado en 1992 para ser ejecutado por Fases durante los siguientes 10 años, mediante convenios de asociación entre el sector público y privado, aprovechando para ello las nuevas reglas de juego del sector que promovieron la participación del sector privado y solidario en la provisión y financiación de las viviendas y del Estado en la promoción de subsidios.

Al igual que en el tema de la gestión del suelo, en el caso de la vivienda de interés social la responsabilidad de regular las características de las mismas, recae en la Administración Municipal. En el caso de la Ciudadela Desepaz, la Administración delegó al Instituto de Vivienda de Cali – Invicali la responsabilidad de acometer y coordinar todas las variables que intervienen en un programa de esta magnitud tales como: valor del metro de tierra, estudios de suelo, infraestructura de servicios públicos, vivienda básica, dotación de equipamiento comunitario, comercialización de materiales para construcción, asistencia técnica para la autoconstrucción y financiación del sistema financiero colombiano, del Gobierno Nacional y del Municipio. Para desarrollar los estudios técnicos y la planificación urbana de la Ciudadela Desepaz, se contrató con recursos propios del Instituto, los estudios y proyectos necesarios aprobados, incluyendo la licencia ambiental, expedida por la CVC.

Características generales del programa de vivienda⁵⁵

Características de las viviendas

El programa se diseñó con el objetivo de entregar lotes con servicios bajo la hipótesis de que el problema más importante en relación con la vivienda de interés social no es solamente un tema de acceso a la vivienda sino la falta de urbanización, es decir, la carencia de servicios públicos y comunitarios (El País, 14 de junio de 1998, p. B5). Se estableció que el uso principal del área sería de vivienda unifamiliar de dos pisos, cuya construcción se realizaría mediante el sistema de desarrollo progresivo, así como viviendas terminadas (unidades básicas). Cada habitante tendría una a su disposición y goce del 15% del área bruta de cada polígono como zona verde, el 50% se cederá sobre el Cinturón Ecológico y el otro 50% se cederá al interior de la urbanización. Otras características son:

- Área mínima de 60 m²
- Para los proyectos en los que se construya vivienda, éstas serán unidades básicas de dos tipos: viviendas de 18 m², que contarían con un salón múltiple, baño, cocina y lavadero,

⁵⁵ La descripción de las características generales del Proyecto Ciudadela Desepaz está basada, en su mayoría, en el Plan de Desarrollo de la Comuna 21 que se construyó bajo el liderazgo de líderes representantes de las organizaciones sociales de la Comuna, con el acompañamiento de servidores públicos adscritos al Centro de Administración Local Integrada C.A.L.I 21, y delegados por las dependencias del nivel sectorial.

y viviendas de 25 m², constituidas por un salón múltiple, una alcoba, un baño, cocina y patio.

- Altura máxima de 2 pisos.
- Zonas verdes por habitante de 6 m²

Para garantizar la ejecución y la calidad de las unidades básicas por el sistema de autoconstrucción, se contrató a la Fundación Carvajal para que diera asesoría técnica y social a los reubicados y a las familias con uno y dos salarios mínimos.

Proyectos, tipos de solución de vivienda y propietarios de los terrenos

La Ciudadela Desepaz se construirá en un área de 330 hectáreas (3.300.000 m²), en tierras que para este momento se encontraba bajo la propiedad de particulares y firmas constructoras, tal como se muestra en la Tabla 3. Según las fuentes consultadas, en total estaban proyectadas 28.591 soluciones de vivienda⁵⁶. Cada proyecto se debía encargar de diseñar y construir las obras de infraestructura básica, en relación con: evacuación de aguas residuales y las aguas lluvias que serían llevadas al canal CVC; dotar del servicio de energía a sus edificaciones a partir de la red de alimentadores primarios de energía; pavimentar las vías locales por cuanto Invicali se encargaría de pavimentar la calzada occidente de la calle 121 y/o carrera 25, en una extensión de 5.5 km, y la Secretaría de Obras Municipales construiría los puentes de conexión y acceso a la Ciudadela Desepaz como también las Unidades de Almacenamiento de Basuras (UAB) para el manejo de basuras y desechos. Los proyectos habitacionales debían contar con la aprobación de la Administración Municipal. En el Mapa 5 se muestra la ubicación de los proyectos aprobados y los que estaban en proceso de aprobación, según nota de prensa de febrero de 1995 (El País, 3 de febrero de 1995).

⁵⁶ Hay una diferencia en las fuentes de información encontradas. En el Plan de desarrollo de la Comuna 21 se indica que son 28.607 soluciones, pero al totalizar el listado de soluciones desagregadas por proyecto la suma asciende a 27.531. Además, el listado que referencia el Plan no incluye el proyecto Ciudadela del Río.

Tabla 3. Proyectos, propietarios y algunas características de las soluciones de vivienda

Proyecto	No. de soluciones	Tipo de solución *	Área *		Propietario
			Lote	Vivienda	
Urbanización Desepaz Urb. La Pradera Urb. Pizamos I Urb. Pizamos II Urb. Pizamos III Suerte 90 Ciudadela del Río	2.780 155 931 1.435 191 2.091 542	Lotes con servicios	60		Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana (antiguo Invicali)
Calimio – Desepaz	3.523	Lotes con servicios	60		Holguines S.A.
Urbanización Compartir	2.225	Unidades básicas	60	18	Fundación Compartir
Talanga – Comfenalco Valle Grande	2.559 4.270	Unidades básicas	60	18	Comfenalco – Inagrovas
Barrio Los Líderes	497	Lotes con servicios	74,21		Proyectos comunitarios
Urb. Potrero Grande	4.797	Lotes con servicios unidades básicas vivienda mínima	60	18,25 25,30 55,65	Constructora Santiago de Cali
Comfandi*	1060	Unidades básicas		18	Comfandi
Urb. Las Granjas	840				Heriberto Millán
Urb. Las Dalias	165				Dalia Marina Muñoz
Asentamientos de Villamercedes I, Villa Luz	530				

Fuente: Plan de desarrollo de la Comuna 21, 1999. * Invicali. Programa de Vivienda Desepaz.

Equipamiento urbano y comunitario

Los programas de vivienda contarán con vías vehiculares y peatonales debidamente pavimentadas, unidades recreativas administradas por la Corporación para la Recreación Popular y áreas construidas con destino a usos como salones múltiples, sala cuna, jardines infantiles, servicios de salud y centros de acopio de materiales de construcción. Invicali y los comités interinstitucionales que se crearon para operativizar el desarrollo del proyecto, concertaron con las constructoras particulares la optimización del suelo en relación con el diseño vial, los servicios básicos de infraestructura tales como acueducto, alcantarillado,

energía y los usos compatibles y complementarios tales como el uso recreacional y comercial a pequeña escala e institucional que conforma el equipamiento urbano.

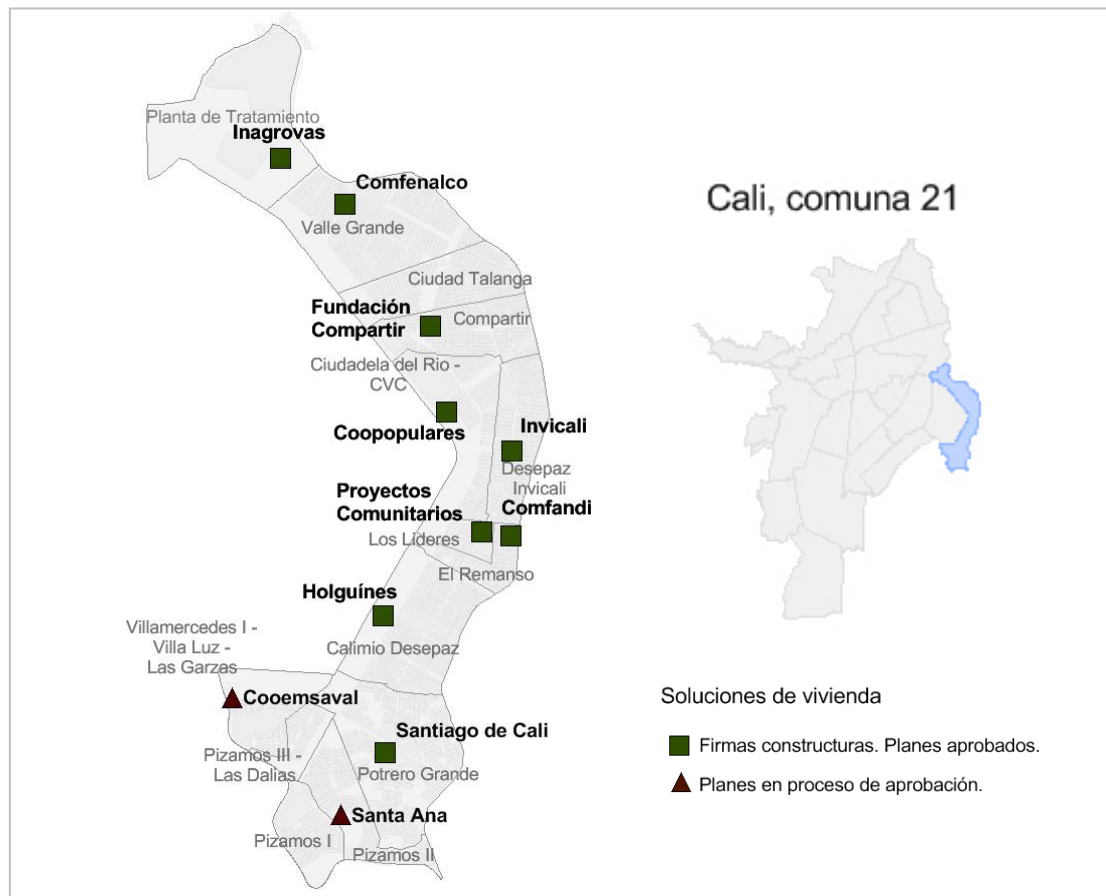
Infraestructura vial. De acuerdo con el Plan de desarrollo de la Comuna 21 (1999), el Concejo Municipal aprobó el Plan Vial Básico de la Poligonal E, que comprende la Calle 121 y Carrera 25 (Acuerdo 04 de 1994)⁵⁷, el cual sería financiado con la sobretasa a la gasolina. Se planeó la construcción de 23 kilómetros que permitirían comunicar la Ciudadela con el centro y sur de Cali y además se consideró como necesaria la conservación de los árboles que conforman la riqueza ecológica de la poligonal E, ya sea a través del respeto por su localización o previendo su traslado.

Servicios públicos. De manera paralela al desarrollo del Plan Vial, la firma Constructodo iniciaría los trabajos de adecuación de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía correspondientes a los terrenos que Invicali posee en la Ciudadela Desepaz, una vez la Administración municipal concertara con las firmas adscritas al proyecto el equipamiento comunitario. Cada una de estas firmas constructoras debería trabajar en la adecuación de los diseños urbanísticos de sus proyectos habitacionales

Establecimientos públicos. Se planeó que en toda la poligonal E se deberán construir 10 centros educativos para albergar a 38 mil estudiantes, un centro hospital, un centro de salud, 6 puestos de salud, un centro cívico, 3 unidades recreativas y 8 salones múltiples en los que se ubicarán según el caso, mercados móviles, una proveeduría de tenderos, un complejo de seguridad, un CALI y una estación de bomberos.

⁵⁷ Este acuerdo no se encontró en el archivo del Concejo.

Mapa 5. Localización de proyectos habitacionales de la Ciudadela Desepaz, 1995



Fuente: El País, 3 de febrero de 1995 (Proyectos habitacionales) y DAPM – Infraestructura de Datos Espaciales de Cali – IDESC. Elaboración: Willian Burbano (Corporación OSSO).

Desarrollo del proyecto en sus primeros años

La primera Fase del proyecto se realizó entre 1994 y 1996, con la construcción de 3.019 unidades de vivienda, de las cuales 2.780 hicieron parte del barrio Desepaz-Invicali y en que se reubicaron familias que provenían de asentamientos subnormales de otras zonas de la ciudad, tales como Los Chorros, Cinta Larga Petecuy, Las Orquídeas, Carlos Alberto Llanos, Cinta Cauquita, Carlos Holguin Sardi, Brisas de Mayo, Pueblo Joven, La Isla, El Poblado, Cinta Capri, Triángulo de los Pilares, Canal Figueroa, Retiro Valladito, Cinta María Eugenia y Manuela Sáenz (El País, 12 de junio de 1998). Para el barrio Desepaz la Alcaldía entregó lotes con servicios públicos y un crédito de dos millones de pesos por vivienda ofrecido por la Secretaría de Vivienda Social – antiguo Invicali - (El País, 16 de

marzo de 1996), de manera que los beneficiarios autoconstruyeran de manera dirigida sus viviendas, a la par que la Alcaldía dotaba al sector de equipamientos colectivos. Entre 1996 y 1998 las Alcaldías posteriores adelantaron la segunda Fase del programa, la cual consistió en la entrega de 3966 unidades de vivienda en los barrios Pizamos I, II y III. De manera paralela, el sector privado a través de las Cajas de Compensación Familiar construyó cerca de ocho proyectos habitacionales de VIS, que sumados a los siete barrios construidos por la Alcaldía, conforman un total de 15 sectores habitacionales que permitieron la ocupación del área originalmente prevista para la Ciudadela Desepaz.

Dos años después de iniciado el proyecto ya se publicaban en los medios de comunicación fuertes críticas al mismo, al considerar que el modelo de vivienda todavía presentaba falencias, especialmente en lo que se refiere a los servicios públicos como el agua, la energía y principalmente el transporte (El País, 16 de marzo de 1996). De acuerdo con el Plan de Desarrollo de la Comuna 21 (1999), los servicios son prestados inadecuadamente, dado que “el agua que proviene por bombeo del pozo “Manuela Beltrán” es turbia y son pocos los pobladores que aceptan su consumo; el servicio lo quitan sin previo aviso lo que dificulta las obras de construcción y el consumo humano. El servicio de energía también lo quitan y el transporte público no entra hasta el sector por lo cual hay que caminar hasta llegar a Manuela Beltrán. No hay servicio telefónico, el transporte se realiza únicamente en jeeps, la vía de acceso, la Calle 121 o Carrera 25 está totalmente deteriorada. De igual manera, no hay centros educativos ni centros de salud”.

Incluso se llegaron a mencionar problemas de tugurización, especialmente en los últimos proyectos que presentó la Administración Municipal para este año. En nota de prensa se indica que “...los Concejales Hernán Darío Escobar, guzmanista y José María Zambrano, holguinista, manifestaron que el proyecto de Pizamos que financiará la Secretaría de Vivienda Social, en su primera fase por 3500 millones de pesos, no tiene zonas verdes sino en un área aparte, igual que los parqueaderos. Además, el proyecto no cuenta sino con dos vías vehiculares y el resto son peatonales. Manifestaron los concejales que el hecho de que se trate de viviendas de interés social no implica que se tuguricen los planes habitacionales” (El Tiempo Cali, 1 de noviembre de 1996). Además de lo anterior, se plantea que el

proyecto se vio afectado por la reforma de la Administración Municipal que se realizó en 1996, porque con esta se suprimió la Unidad de Asistencia Técnica y Social, con la cual se orientaba a la comunidad en la construcción (El Tiempo Cali, 28 de junio de 1996).

Para 1998 los cuestionamientos persistían. Una nota del periódico El País indica que la ciudadela “...es como un pueblo aparte, a medio terminar, distante de la ciudad y del ruido. Sólo que aún con más de treinta mil habitantes aún no tiene iglesia, ni hospital, ni escuela pública, ni líneas telefónicas, y aunque algunos dicen que en la ciudadela Desepaz se vive como en el campo por la quietud que se respira, difícilmente se encuentra una copa de un árbol para ocultarse del sol, que golpea inclemente sobre las plantas y las tejas de eternit de estas casa con un área de entre 28 y 78 metros cuadrados” (El País, 14 de junio de 1998 P. B5). En el Plan de desarrollo referenciado también se señalan contrastes en el desarrollo de la Ciudadela tales como el tamaño de las viviendas (algunas de 50 M², mientras que otras son de 30 m²); obras inconclusas como un centro de salud y una escuela; ranchos de bahareque y cartón o en obra negra. Pero también se describen avances en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios como la ampliación de la cobertura telefónica, la variedad de buses en el servicio de transporte, la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado, así como asistencia técnica y social para las familias de bajos ingresos, en relación con el sistema de autoconstrucción.

En el marco de los avances y contrastes en el desarrollo de la Ciudadela Desepaz, en octubre de 1998 el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 31 por medio del cual se creó la Comuna 21, dado el acelerado proceso de crecimiento de la zona, y con el fin de facilitar la focalización de recursos y la participación de la población en los asuntos de la Comuna.

4.2 Incentivos y mecanismos que condujeron a la construcción de la Ciudadela Desepaz en una zona de riesgo

La principal conclusión de la primera parte del capítulo, y quizá la más obvia, es que los actores políticos responsables de la gestión del suelo y la vivienda, Concejo y Administración Municipal, aprobaron la expansión del perímetro urbano hacia tierras con

alta susceptibilidad de ser afectadas por la presencia de amenazas naturales como sismos e inundaciones, a pesar que contaron con conceptos técnicos sobre las limitaciones y restricciones para la urbanización de los suelos del extremo oriental de la ciudad, localizados en cauces abandonados y madre viejas del río Cauca. En la zona se construyó el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz, actual Comuna 21, que significó importantes esfuerzos tanto de la administración para la operativización de un programa de tal magnitud, como de la población que finalmente se instaló en las unidades de vivienda, quienes debieron conseguir recursos para acceder y edificar – o terminar – sus viviendas y asumir los costos que implicaron la distancia de la zona al centro de la ciudad y el proceso simultáneo de instalación del equipamiento urbano y comunitario.

Otra conclusión obvia es que las decisiones que tomaron los actores políticos locales expresan los diversos intereses particulares que subyacen la toma de decisiones sobre temas de interés colectivo, en donde se superponen aspectos como la rentabilidad del suelo por encima del bienestar de la población, que en este caso se traduce en espacios dignos para la habitabilidad, que incluye bajos niveles de riesgo a fenómenos naturales. Teniendo presente esta conclusión, en esta segunda parte del capítulo interesa evidenciar que estas decisiones estuvieron mediadas por incentivos y mecanismos concretos que incidieron para que en éstas prime el interés particular.

4.2.1 Incentivos para la toma de decisiones

a) Acceso al suelo urbano y la vivienda mediante el mecanismo del mercado

Los mercados del suelo y la vivienda en la ciudad están estrechamente relacionados, dado que una de las características del suelo urbano es que sólo es útil por los usos que éste pueda tener y, por ende, por las edificaciones y demás infraestructuras que en él se localicen. El mercado de la vivienda está estrechamente condicionado a las características particulares del mercado del suelo, entre ellas, que no tiene un costo de reproducción que determine un precio mínimo que el propietario pueda exigir y, por tanto el precio está determinado principalmente por la competencia que se ejerce entre quienes lo demandan. Los demandantes del suelo no lo requieren para consumirlo por sí mismo, sino por las actividades que en él se puedan generar, por tanto están dispuestos a competir en función de

los beneficios que genera dicha actividad (Morales, 2005). Lo anterior implica que el mismo usuario o los constructores deben hacer algún tipo de transformación o mejora al suelo, pero además implica tener en cuenta que las preferencias de los usuarios se enfocan en determinadas ubicaciones, cuya construcción requiere un esfuerzo colectivo muy lento y costoso, haciendo escasa la oferta del suelo.

La amplia competencia entre demandantes y la escasez del suelo juegan a favor del propietario, lo que le permite escoger al demandante que esté dispuesto a ceder la totalidad de las sobre-ganancias o renta (precio de la vivienda menos costo de producción). Este precio de venta que el propietario exige puede ser superior en el futuro, por sus usos potenciales, y por tanto el precio se deriva de la renta del uso que potencialmente tendrá en el futuro. Estos y otros elementos dan cuenta de la complejidad de los mercados del suelo y la vivienda y evidencian la necesidad de una fuerte intervención del Estado, de manera que se puedan disminuir los efectos en el acceso por parte de la población de menos recursos y la consecuente segregación urbana, ante los elevados costos que generan las características del mercado mismo. Las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 establecieron instrumentos para que las administraciones municipales intervinieran el mercado del suelo de manera que pudieran contar con nuevos recursos para financiar la urbanización a partir de la movilización de plusvalías (sobre-ganancias) y para apoyar las políticas de vivienda de interés social y ambiental, entre otras, a través de aspectos como hacer pública la propiedad del suelo para urbanizarlo y garantizar la gestión del desarrollo urbano por la colectividad, luchar contra la especulación y recuperar las plusvalías (Maldonado, 2000 y 2008)⁵⁸.

⁵⁸ De acuerdo con Maldonado (2000), los instrumentos de la política del suelo se pueden clasificar en medidas de planificación encaminadas a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo; medidas de legislación tendientes a regular la apropiación del suelo y a controlar la actividad que se ejerce sobre él; medidas fiscales que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y su disfrute. Por su parte, los municipios cuentan con atribuciones específicas para intervenir en el suelo urbano: a) Establecer el derecho sobre el suelo y reglamentar la utilización de los terrenos o someterla a autorización. c) Intervenir en el mercado o controlar las transacciones entre particulares. c) Aplicar impuestos sobre la propiedad, sobre su ocupación, sobre la transformación del uso de los suelos o sobre la transferencia de la propiedad. d) Movilizar el patrimonio inmobiliario del municipio y utilizar las capacidades financieras públicas para producir nuevos terrenos urbanizados.

Para comienzos de la década de 1990 el desarrollo de la reglamentación de la Ley 9 de 1989 era aún muy incipiente, lo que repercutió en la ausencia de mecanismos eficientes para la captura de la plusvalía que se generó con el cambio de uso de las tierras (de agrícola a urbano) en las que se localizaría el proyecto Desepaz, lo que hizo que el municipio dejara de percibir la renta fiscal que se generó en el macro proyecto de vivienda (Bonilla y Galeano, 2000). En cuanto a la Ley 388 de 1997, 20 años después se evidencian sus modestos avances, dado que aunque los municipios formularon sus planes de ordenamiento territorial, el avance fue menor en la incorporación de políticas y mecanismos concretos de regulación del mercado del suelo y de movilización de las plusvalías, en razón de una visión tradicional en la que no se distribuyen las cargas de los incrementos generados por los procesos de desarrollo urbano, los beneficios se trasladan a los propietarios mientras los costos al presupuesto público (Lincoln Institute of Land Policy, 2006). Para la década de 1990 esta situación era mucho más predominante, dado que la Ley fue expedida en 1997 y su reglamentación varios años después. Dado que la política de gestión del suelo urbano, determinante para el buen desarrollo de la política de VIS, es responsabilidad de los municipios, su implementación efectiva depende de la capacidad institucional y de gestión de la administración local, así como de los conflictos de interés entre la dirigencia política y los propietarios de la tierra.

b) Inclusión de la vivienda de interés social como nuevo nicho de mercado

Junto con la expedición de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, que establecieron instrumentos para la gestión del suelo, se reformó el sector de la vivienda de interés social que pasó de gestionarse a través de una lógica de subsidio a la oferta a una de subsidio a la demanda y redefinió el papel del Estado que dejó de ser proveedor directo de VIS a ser promotor de subsidios, mientras que el sector privado monopolizó la provisión y financiación de las viviendas. Este cambio en la estructura institucional del sector daba continuidad a la tendencia que inició en la década de 1970 con la estrategia de fomento a la construcción privada como motor del desarrollo económico. Con esta política neoliberal se incluyó en el mercado la vivienda dirigida a sectores pobres, la cual se hizo muy atractiva tanto para constructores como propietarios de las tierras puesto que la inyección de recursos a la demanda para reactivar el sector (subsidios, créditos, adquisición de tierras, etc.),

implicó el incremento de los precios del suelo y la dinamización del clúster de la vivienda (empresas para suministro de materiales de construcción, sistema de financiación, etc.).

c) Debilidad del sistema de partidos políticos

Las características del régimen político colombiano, constituido por un sistema de partidos que ha servido de mediador entre el Estado y la sociedad a través de lógicas clientelistas y liderazgos carismáticos que no se sustentan en programas políticos, han permitido que los partidos evadan la responsabilidad de las consecuencias de las acciones de sus miembros realizan ya sea desde alguna instancia de decisión pública o por fuera de ella. Las responsabilidades terminan diluyéndose en los políticos de turno porque el partido no ejerce ningún tipo de control sobre sus acciones. En Cali la ampliación del perímetro urbano mediante la inclusión de tierras de bajo valor (por las características del suelo o su distancia a los nodos que centralizan la actividad comercial y de servicios en la ciudad) ha sido una práctica permanente de legitimación de la élite política, a través del incentivo a la ocupación del suelo y su posterior legalización. Las consecuencias de dicho fenómeno, en relación con los impactos ambientales y sociales no parece ser una preocupación de los actores políticos.

d) Pérdida de capacidad institucional en el manejo del tema de riesgos y desastres

Para la década de 1990 el país apenas empezaba un proceso de transición del tema desde una visión asistencialista, que hacía énfasis en los preparativos para cuando ocurriera una emergencia o desastres, a una enfocada en la gestión de riesgos, en la que adquieren importancia el conocimiento y la mitigación de los riesgos para disminuir el impacto de los desastres. Si bien, Cali se reconoció desde la década de 1980 como una ciudad líder en el tema mediante la creación de instituciones, la generación de conocimiento y la implementación de medidas para fortalecer la participación comunitaria, hacia mediados de la década de 1990 se evidenció un proceso de debilitamiento de su capacidad institucional en el manejo de los riesgos y desastres, de la mano con una crisis generalizada de la capacidad institucional del municipio, que terminó en la reforma administrativa de 1996.

4.2.2 Réditos y mecanismos

Se puede decir que los incentivos antes mencionados se enmarcan en elementos estructurales del régimen político colombiano, en el que predomina el papel neorregulador del Estado, los intereses particulares permean “fácilmente” las instituciones estatales y el gradual debilitamiento del sistema de partidos políticos que favorece el liderazgo individual y carismático de sus miembros y fomenta el clientelismo. Estas condiciones estructurales generaron incentivos para que los actores políticos locales (Alcaldía y Concejo Municipal) tomaran la decisión de permitir la localización de población pobre en un área con restricciones ambientales para la urbanización. Dichos incentivos se materializaron en réditos o beneficios económicos y políticos concretos tanto para los actores políticos locales como para los propietarios de la tierra y las firmas constructoras que se beneficiaron con la dinamización del mercado de la VIS en la zona. La obtención de réditos económicos y políticos por parte de estos actores fue posible por la puesta en marcha de una serie de mecanismos por parte de las autoridades gubernamentales del municipio, los cuales se detallan a continuación.

a) Réditos y mecanismos económicos

De acuerdo con Figue (2006), la estrategia de incluir la construcción como instrumento de manejo macroeconómico coyuntural, implica que con cada inyección de recursos a la demanda se presenta un proceso de inflación de los costos del precio del suelo y, por tanto, una consecuente reducción de los costos de producción de la VIS ante los topes de precios establecidos para la misma. Acorde con este comportamiento, se puede decir que la especulación de la renta fue uno de los réditos económicos que incentivó la puesta en marcha del proyecto de vivienda Ciudadela Desepaz, lo cual puede evidenciarse con el comportamiento que tuvieron los precios del suelo del extremo oriente de la ciudad (Poligonal E) con la expectativa de urbanización.

El precio de las tierras se incrementó en 1.202% en un periodo de dos años (diciembre de 1992 a febrero de 1995), como consecuencia de la ausencia de mecanismos eficientes para la captura de plusvalía en la época. A comienzos de la década de 1990 el precio de la tierra en esta zona era de \$800/m²,

precio que refleja una tierra correspondiente a un distrito agrícola en condiciones no aptas para la urbanización, por sus altos niveles freáticos, localizada en la periférica de la ciudad, con restricciones técnicas que impedían una inmediata instalación de infraestructuras para la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y gran dificultad para la prestación del servicio de energía eléctrica; motivos por los cuales el área se encontraba por fuera del mercado de concurrencia y su único comprador podría llegar a ser el Estado. (Bonilla y Galeano, 2000, p. 4).

Un año después de ser aprobadas las áreas de expansión, con la expedición del Plan de Desarrollo de 1991, el Jefe del Departamento de Control Físico del municipio, Hennio Márquez Sánchez, denunciaba en un periódico local el ascenso vertiginoso en los precios de la tierra en el área de Navarro, terrenos que en el pasado fueron ofrecidos al Instituto de Vivienda y Reforma Urbana de Cali (Invicali) a \$2500 el metro cuadrado y que para esta época eran negociados a \$38.000 (Periódico El País, agosto 9 de 1992). Según la nota de prensa, el objetivo de este Departamento era evitar que Navarro se convirtiera en un Aguablanca II, por las decenas de millones de dólares que se invirtieron en su urbanización, los cuales fueron cubiertos con préstamos internacionales que aun no se habían comenzado a pagar. En función de tal objetivo se emprendieron acciones como el desalojo de familias asentadas en la zona limítrofe entre el Distrito de Aguablanca y Navarro, definido como “Cordón ecológico” que servía de límite natural entre los dos sectores, así como la denuncia penal contra ciudadanos a los que se consideraba promotores y gestores de la oferta de 580 lotes en Navarro.

Para febrero de 1995, la zona había sido incluida al perímetro urbano de la ciudad, y el precio de la tierra había alcanzado los \$15.000/m². Las diferentes actuaciones de la administración municipal de turno condujeron a incrementar las expectativas de urbanización de la zona y, por ende, a incentivar la especulación de la renta del suelo, por los flujos de información que se generaron por la presión de los propietarios sobre algunos funcionarios públicos (Bonilla y Galeano, 2000). Estas actuaciones se convirtieron en los mecanismos idóneos para incentivar tal comportamiento, los cuales se referencian a continuación:

- Ampliación del perímetro urbano, con la incluso de la Poligonal E como zona de expansión urbana, establecida en el Plan de Desarrollo de 1991.
- Desafectación de una franja del Cinturón Ecológico del río Cauca, que redujo su sección de 250 m a 100 m, para permitir la urbanización a través de la construcción de proyectos de VIS.
- La empresa de servicios públicos de la ciudad, Emcali, dio un concepto favorable para la prestación de los servicios públicos en la zona.
- Con la ampliación del perímetro urbano se generó un mercado privado de tierras que el municipio debió comprar para ser utilizadas en la ejecución del Programa de vivienda Ciudadela Desepaz. El municipio hubiera podido utilizar instrumentos para la captura de plusvalía del suelo como por ejemplo la expropiación de las tierras y su declaratoria como bienes de utilidad pública.

El exorbitante incremento en el precio de las tierras de la Poligonal E no sólo favoreció a los tradicionales propietarios, miembros de familias terratenientes pertenecientes a la elite local que antaño ocuparon las tierras ejidales y que posteriormente conformaron reconocidas firmas constructoras a través de las cuales se siguen beneficiando del suelo urbano (caso de la Constructora Holguines S. A.), sino que también beneficiaron a miembros del narcotráfico, quienes buscaban legalizar sus activos a través de la compra de tierras y el fomento de la actividad constructora. Un ejemplo de esto último es el caso de la Constructora Santiago de Cali S.A., propietaria de los terrenos del sector Potrero Grande, los cuales fueron adquiridos por la firma en 1993, siendo su representante legal Carmen Esneda García de Ramírez, familiar del narcotraficante Juan Carlos Ramírez, alias “Chupeta”⁵⁹. De acuerdo con nota de prensa del diario El País (junio 1 de 2008), desde 1996 la Fiscalía empezó a investigar la firma constructora – la cual ingresó a la lista Clinton – hasta que en el 2001 la Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima ordenó su entrega al Estado, junto con todos sus bienes. El terreno fue vetado por varias firmas constructoras y la administración municipal fue renuente a adquirirlo para VIS, hasta

⁵⁹ Este narcotraficante fue jefe del Cartel del Norte del Valle y fue capturado en Brasil en el año 2007 desde donde fue extraditado a Estados Unidos. En el 2008 fueron encontradas caletas con miles de dólares pertenecientes al narcotraficante, hallazgo que fue aprovechado por el Gobierno del Presidente Santos para ofrecer macroproyectos de vivienda en Cali y Buenaventura.

que en el año 2004 fue comprado por el municipio bajo la administración de Apolinar Salcedo Caicedo (2004 - 2007), quien fue destituido del cargo en el 2007 por irregularidades en la contratación de una empresa para el recaudo de impuestos.

b) Réditos y mecanismos políticos

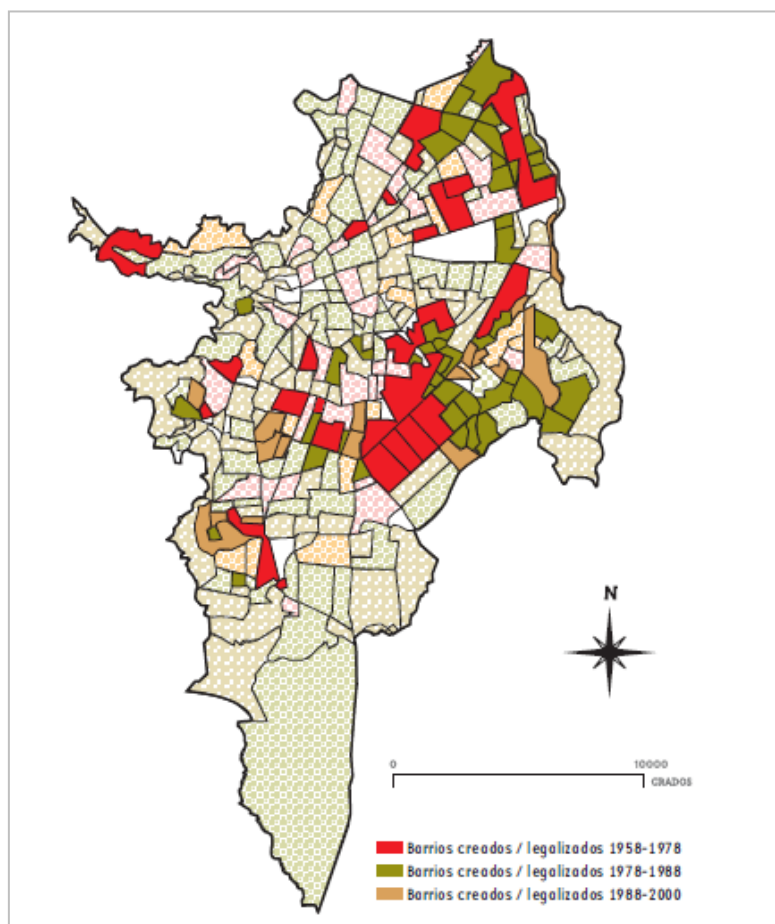
De acuerdo con Sáenz (2010), una práctica recurrente que la élite política de Cali realizó entre las décadas de 1960 y 1990, fue la integración al perímetro urbano de zonas de invasión de gran densidad popular, a pesar de su pleno conocimiento de que estas no tenían las condiciones adecuadas para la habitabilidad de las viviendas, por estar localizadas en zonas inundables o amenazadas por deslizamientos (barrios de la ladera y el oriente de la ciudad). Para el autor, esta práctica se materializó a través de un doble proceso, en primer lugar, “la promoción de invasiones de terrenos –con o sin el consentimiento de los dueños titulares– a través de líderes políticos populares asesorados de cerca por políticos profesionales... y, en segundo lugar, creado el barrio de hecho, los miembros de la élite política o sus cuadros políticos se encargaban de adelantar el proceso de legalización desde el Concejo Municipal” (Sáenz, 2010, p.237). Entre 1958 y 1998 fueron creados y legalizados cerca de 121 barrios, la mayoría de los cuales localizados en el nororiente y oriente de la ciudad, en el actual Distrito de Aguablanca (comunas 13, 14 y 15) y las comunas 4, 6 y 16.

Esta doble dinámica le permitió a los grupos de élite obtener beneficios como reconocimiento social ante las bases populares, bajo el discurso de la defensa de la vivienda para los más desprotegidos y, como consecuencia de lo anterior, la construcción de una legitimidad política, tanto para los miembros de los partidos o fracciones políticas a las que pertenecían, como para las instancias que tomaron la decisión de legalizar los barrios, es decir, el Concejo o la Administración Municipal. “Este reconocimiento y legitimidad, posteriormente, se podía cristalizar como favorabilidad en los procesos electorales para los miembros de la élite política y sus respectivas fracciones” (Sáenz, 2010: 203). La creación y legalización de barrios implica la formalización de las Juntas de Acción Comunal, las cuales son instancias a través de las cuales la élite política ha logrado canalizar una importante masa electoral. Estos beneficios se suman a los réditos económicos que se

obtuvieron con la valorización de tierras con restricciones ambientales para la urbanización, algunas de las cuales era además ejidos o tierras del común, usurpadas en siglos anteriores por los ascendientes de las mismas familias de la élite política que ahora se mostraba como defensora de los pobres.

No menos importantes son los beneficios que se obtuvieron con la configuración de una organización social y espacial de la ciudad, que le permitió a la élite de poder consolidar unos espacios aislados de la población pobre que se localizó hacia el Oriente, en las tierras pantanosas cercanas al río Cauca y con graduales procesos de instalación de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y equipamiento urbano, mientras el Sur fue conservado para sectores medios y altos, en tierras que actualmente son las de mayor dinamismo urbano y que para su urbanización han contado previamente con la infraestructura de servicios públicos necesaria. En el sur se localiza la única zona de expansión de la ciudad que estableció el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, la cual fue ratificada en el nuevo POT del 2014, junto con el área donde se construirá Eco-Ciudad Navarro.

Mapa 6. Barrios creados/legalizados en Cali entre 1950 y 2000



Fuente: Sáenz (2010)

Podría decirse que los anteriores beneficios que la élite de poder obtuvo con la creación y legalización de barrios también se obtuvieron con el Programa de vivienda Ciudadela Desepaz, el cual se convirtió en el principal bastión de la administración de Rodrigo Guerrero Velasco al permitirle obtener un alto grado de legitimidad tanto a nivel local ante los sectores populares, quienes en su momento invirtieron en la compra de los predios con la ilusión de tener vivienda propia, como en diversas instancias del nivel nacional e internacional que exaltaron el programa como un modelo para ser replicado en otros escenarios. En los eventos en los que se presenta el programa frecuentemente se menciona el reconocimiento del presidente Cesar Gaviria (1990 – 1994) como el programa de vivienda de interés social más grande del país⁶⁰.

⁶⁰ http://www.procolombia.co/sites/default/files/biografia_alcalde_rodrigo_guerrero.pdf

Pero además, con el Programa de vivienda se enriquecieron los propietarios de los predios en los que se desarrolló el proyecto con la exorbitante especulación de los precios del suelo que se generó con la expectativa de urbanización del sector y la extensión de la infraestructura vial y de servicios públicos, financiada por la administración municipal (Caliescribe.com, 20 de octubre de 2011). Las firmas constructoras encontraron un mercado asegurado, no sólo en el caso de los programas que ofrecían unidades básicas (viviendas de 18 m² y 25 m²), sino también para las que se enfocaron en proyectos de entrega de lotes con servicios, que se beneficiaron con la venta de los lotes financiados con subsidios del Estado y créditos del sistema financiero. Para la construcción de las viviendas bajo el sistema de desarrollo progresivo, se contrató la Fundación Carvajal, de la cual había sido gerente el Alcalde Guerrero, para que diera asesoría técnica y social a los reubicados y a las familias con uno y dos salarios mínimos.

Rodrigo Guerrero se presentó por segunda vez en las elecciones para la Alcaldía de Cali para el periodo 2012 – 2015, en las cuales resultó ganador con un amplio margen de votación que alcanzó el 42%. Este hecho es sin lugar a dudas el resultado de la legitimidad política que alcanzó Guerrero durante su anterior gestión, que le representó el respaldo de la élite política y empresarial, de la que obtuvo el más importante apoyo en un momento en que la ciudad venía de tres administraciones cuyos dirigentes no provenían de la élite política tradicional y fueron objeto de grandes escándalos de corrupción. Durante su administración, la cual terminará este año (2015), gestionó ante el Ministerio de Vivienda la declaratoria de Eco-ciudad Navarro como macroproyecto de vivienda de interés social, localizada en la controvertida Poligonal H, que estuvo 14 años en la categoría de Régimen diferido por no contar con los estudios técnicos necesarios que evidenciaran sus potencialidades para la urbanización. Pero también, y de manera paradójica, aprovechó las consecuencias de la temporada invernal 2010 – 2011 para gestionar recursos del Fondo Adaptación para la financiación del Proyecto “Plan Jarillón del Río Cauca y Obras Complementarias”, que tiene como objetivo reducir el riesgo por inundación asociado al río Cauca. Vale decir, riesgo que se incrementó con la construcción de la Ciudadela Desepaz.

En agosto de 1998 el Concejo Municipal aprobó la creación de la Comuna 21, en la ciudadela Desepaz, mediante el Acuerdo 10 de este año. La iniciativa fue liderada por el Concejal Carlos Urresty e hizo parte de los compromisos adquiridos en la campaña del Alcalde Ricardo Cobo (1998 - 2002), en la que se comprometió con la creación de esta comuna cuando firmó un convenio social con la gente de la Ciudadela para promover su creación (El País, 18 de febrero de 1998). Para la época Desepaz hacía parte de la Comuna 14, por lo que uno de los principales argumentos para la propuesta de creación de la Comuna 21 fue la posibilidad de acceder a recursos para ser aplicados directamente en inversión física y social para la ciudadela. Al igual que en los procesos antes mencionados sobre la creación/legalización de barrios por parte de la élite política, la creación de la Comuna 21 significaba organizar la Junta Administradora Local y promover mecanismos de participación ciudadana, que probablemente se traducirían en votos en futuros procesos electorales.

CAPÍTULO 5. CONDICIONES DE RIESGO EN LA COMUNA 21 (PROGRAMA DE VIVIENDA CIUDADELA DESEPAZ)

En la literatura sobre riesgos y desastres asociados con eventos naturales se pueden identificar ciertos consensos sobre los conceptos que constituyen el enfoque denominado de la “gestión de riesgos”⁶¹, con el que se pasó de una visión centrada en el desastre, en el momento de la emergencia, a una que considera fundamental el conocimiento de las condiciones previas en las que se configura el riesgo. Desde este enfoque el riesgo, entendido como pérdidas y daños potenciales, es una condición latente pero que puede ser conocida y reconocida por los factores que lo componen, es decir, la existencia de amenazas naturales (sismos, inundaciones, deslizamientos) o antrópicas (incendios, escapes, explosiones) y de vulnerabilidad, entendida ésta como la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente (Ley 1523 de 2012, Art. 4).

Esta predisposición de los seres humanos y sus medios de subsistencia a sufrir pérdidas y daños puede explicarse por dos aspectos, en primer lugar, su nivel de exposición y/o fragilidad a una amenaza, como por ejemplo la localización de población sobre un terreno inundable, suelos blandos que pueden amplificar las ondas sísmicas o en un terreno que puede deslizarse, etc. (Velásquez, 1996). Por otra parte, la vulnerabilidad se explica también por la resiliencia o capacidad de un sistema o comunidad para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un evento peligroso, de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (UNISDR, 2009).

⁶¹ Por gestión del riesgo se puede entender el “proceso social, impulsado por estructuras institucionales y organizacionales apropiadas, que persigue la permanente y continua reducción y el control de los factores de riesgo en la sociedad, a través de la implementación de políticas, estrategias e instrumentos o acciones concretas, todo articulado con los procesos de gestión del desarrollo y ambiental sostenibles” (Lavell, 2003).

Teniendo presente los anteriores conceptos, en esta investigación se ha intentado argumentar que las decisiones que tomaron la Alcaldía y el Concejo Municipal de Cali a comienzos de la década de 1990, en relación con la expansión del perímetro urbano al extremo oriente de la ciudad y su posterior urbanización a través del Programa de vivienda Ciudadela Desepaz, contribuyeron al incremento de las condiciones de riesgo de la población que se ubicó en dicha zona. Se retoman aquí tres indicadores que permiten evidenciar estas condiciones de riesgo: a) la localización de la Ciudadela Desepaz, hoy Comuna 21, en la llanura de inundación del río Cauca; b) las condiciones de habitabilidad de las viviendas y c) los daños por lluvias e inundaciones que se han presentado en la Comuna en los últimos 10 años y especialmente durante la temporada invernal 2010 – 2011. A continuación se describe cada uno de estos indicadores de riesgo.

5.1 Localización en el extremo oriental de la ciudad

La comuna 21 se encuentra ubicada al oriente de la ciudad de Cali, en la llanura aluvial del río Cauca. Se emplazó en una franja que bordea el río, la cual era parte de la zona denominada Cordón ecológico que fue reglamentada desde 1987 (Acuerdo 120 del 11 de junio) con el fin de impedir la proliferación de asentamientos en la zona y restringir su uso a cultivos o parque natural. De acuerdo con la agenda ambiental elaborada por el DAGMA para el año 2009, la comuna se encuentra ubicada en una de las zonas más bajas de la ciudad, en la cota 956, unos dos metros por debajo del nivel medio del río. Los suelos son de tipo sedimentario originados por el arrastre de sedimentos del río Cauca, lo que implica que, junto con las madre viejas o meandros abandonados, los suelos de la zona sean blandos con predominio de depósitos geológicamente jóvenes limo – arcillosos de alta plasticidad a limo – arenosos e intercalaciones de turbas de espesores de sesenta a noventa metros en la margen occidental del río Cauca. Para esta entidad ambiental, las características del suelo generan restricciones para su urbanización, por su potencial de asentamientos y licuación de suelos por vibraciones sísmicas, así como los altos costos de urbanización con requerimientos de redes de drenajes con sistemas de bombeo (DAGMA, 2009).

Teniendo en cuenta que Cali se encuentra en una zona de alto potencial de ocurrencia de eventos sísmicos⁶², es importante indicar que el estudio de microzonificación sísmica⁶³, realizado por el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas (actual Servicio Geológico Colombiano) en convenio con el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Santiago de Cali – DAGMA, estableció como parte de sus resultados que sobre la margen izquierda del río Cauca existe una franja de aproximadamente 250 metros de ancho que puede ser susceptible de corrimiento lateral⁶⁴ (dique), mientras que la llanura aluvial del río se definió como susceptible de licuación⁶⁵ (ver Mapa 7).

La Comuna 21, así como todo el oriente de la ciudad, se encuentra protegida por un dique (Jarillón) construido por la CVC a lo largo del río Cauca entre 1958 y 1962, como parte de un conjunto de obras hidráulicas (diques, canales, estaciones de bombeo) que se diseñaron y ejecutaron para la desecación y adecuación de las tierras para usos agrícolas (Olarte et al, 1956). De acuerdo con el diagnóstico integral del jarillón, realizado por la Corporación OSSO y Royal HaskoningDHV (2013)⁶⁶, el nivel de protección original que proveía el dique contra inundaciones era el adecuado para una zona que se supone tenía vocación agrícola (el dique se diseñó para una inundación en 100 años). No obstante, el deterioro que

⁶² De acuerdo con Velásquez y Meyer (1994: 10), el occidente colombiano está afectado por tres grandes fuentes sismogénicas que lo hacen resaltar como la región sísmica y tectónicamente más activa y compleja del país: 1) la franja de subducción, frente a la costa del Pacífico, con eventos sísmicos superficiales de hasta 8,6 de magnitud. 2) La sismicidad generada en la zona de Wadati-Benioff, con profundidades intermedias (80-140 km) y eventos con magnitudes mayores de 6. 3) Las fallas continentales (sistemas Cauca, Romeral y otros).

⁶³ División de una región o de un área urbana en zonas más pequeñas, que presentan un cierto grado de similitud en la forma como se ven afectadas por los movimientos sísmicos, dadas las características de los estratos de suelo subyacente. Reglamento NSR-10 (Código de Construcción Sismo Resistente), Ley 400 de 1997.

⁶⁴ Falla del terreno que involucra el desplazamiento de un terreno superficial no licuable, como resultado de la licuación de un estrato más profundo en las cercanías de ríos y lagos. Se denomina “corrimiento lateral” porque ocurre en dirección perpendicular al límite de la zona afectada.

⁶⁵ Respuesta de los suelos sometidos a vibraciones, en la cual estos se comportan como un fluido denso y no como una mesa de suelo húmeda. Reglamento NSR-10 (Código de Construcción Sismo Resistente).

⁶⁶ En razón de los impactos generados por la temporada invernal 2010 – 2011 en Cali, la Alcaldía de Cali y el Fondo Adaptación del gobierno Nacional firmaron un convenio de cooperación para la ejecución de las acciones del “*Plan Dique y obras complementarias de Aguablanca* – PJAOC” con el objeto de identificar recomendaciones sobre medidas de gestión de riesgos por inundación, asociadas a posibles desbordamientos del río Cauca a su paso por la ciudad de Cali. Entre estas acciones se consideró la necesidad de realizar un diagnóstico integral y generar recomendaciones para el dique de Aguablanca. Para ello se conformó un equipo de expertos internacionales representados por la firma “*Gestión del Agua del Departamento de Ríos, Deltas y Costas de Royal HaskoningDHV*” de Holanda y de expertos locales representados por la Corporación OSSO.

se generó en el dique por la presencia de hormiga arriera –que provoca grandes orificios en el cuerpo del dique- y por la intervención antrópica, modificó su nivel de protección inicial al punto que el estudio referenciado recomienda que para proteger una zona urbana tan densamente poblada se requiere de su elevación y reforzamiento para un periodo de retorno de 500 años, además de otras acciones como el mantenimiento de la principal estación de bombeo, el reasentamiento de la población localizada en el dique y la berma, y la designación de una sola institución (como por ejemplo la CVC) que se haga responsable de su mantenimiento, vigilancia y control.

Cabe señalar que desde la década de 1980 se conoce de la ocupación de los diques de los ríos Cauca y Cali, por parte de residentes que empezaron a dedicarse a actividades agrícolas y que incluso algunos de ellos fundaron en 1988 la Asociación de Agricultores Urbanos del Paso del Comercio, desde la cual lograron la titulación de las tierras de un sector del dique (Uribe, 2006)⁶⁷. Para el año 2000, el DAGMA sintetizó el impacto de los asentamientos con las siguientes acciones identificadas: conformación de rellenos alrededor del dique para nivelar el terreno y construir las viviendas; accesos vehiculares como consecuencia de lo anterior; la corona del dique funciona actualmente como un carretable a todo lo largo de su recorrido; descarga de escombros y basuras directamente sobre el dique o utilizando este como vía de penetración para descargar; construcción directa sobre el dique, se han construido viviendas excavando el mismo y afectando su geometría inicial. En la actualidad se tienen inventariadas 14.799 personas localizadas en los diques (CTGR, citado en Corporación OSSO y Royal HaskoningDHV, 2013).

La urbanización del oriente de la ciudad ha generado como resultado que en la actualidad habiten cerca de 900 mil personas sobre la llanura de inundación del río Cauca, y que junto con ello se localice infraestructura vital para la ciudad como la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Puerto Mallarino, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR,

⁶⁷ De acuerdo con Uribe (2006), “desde esta asociación los agricultores urbanos lograron importantes metas como la titulación de las tierras de un sector del jarillón a través de acciones colectivas, alianzas estratégicas con políticos y gamonales y la incidencia en el Concejo Municipal de la ciudad. Es así como en 1988 el INSCREDIAL (Instituto de Crédito Territorial) entrega al Municipio de Cali los terrenos de un sector del jarillón para que estos a su vez los entregue a la Asociación. En diciembre 29 de 1989 el ICT (Instituto de Crédito Territorial), mediante escritura pública 1586, cede al municipio una franja de terreno destinada para zona de protección del río”.

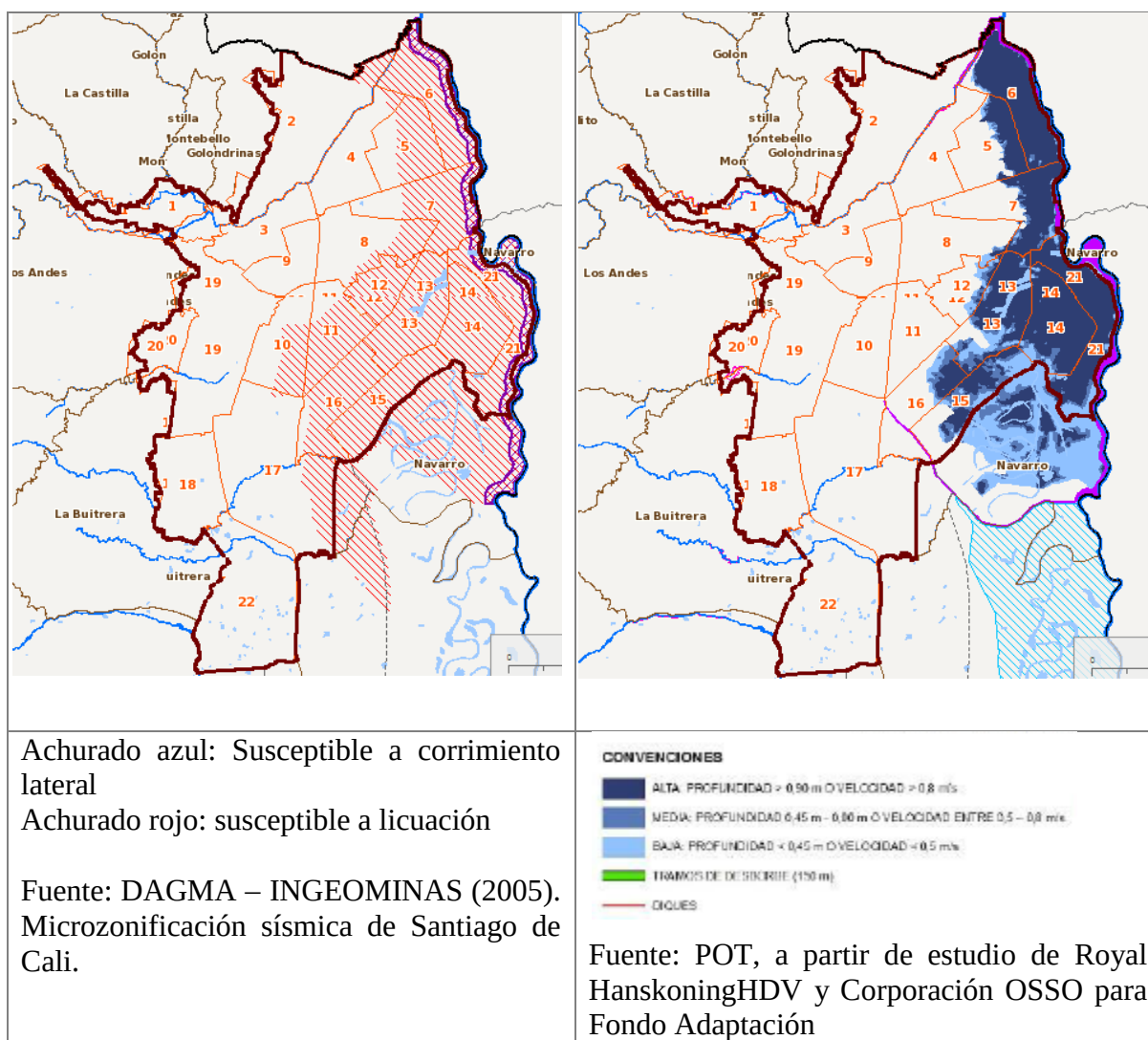
estaciones de energía, centros de salud, educativos, recreativos, etc., débilmente protegidos por diques que han perdido su capacidad original de protección contra inundaciones⁶⁸. En el estudio de Corporación OSSO y Royal HaskoningDHV (2013) antes referenciado, se realizó una zonificación de la amenaza por inundación del río Cauca para la llanura aluvial entre el Canal Interceptor Sur y el río Cali.

El estudio modeló la amenaza por inundación para periodos de retorno de 100, 250 y 500 años, para desbordamiento del río en seis tramos de 150 m de longitud cada uno, sitios donde la altura del dique está reducida por las intervenciones antrópicas. De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en el 2014, el Comité Técnico de Seguimiento de este estudio escogió como el escenario de interés la creciente del río con un tiempo de retorno de 500 años. Este escenario implica que la creciente del río permanecería durante 8,6 días y las aguas demorarían 4,5 meses en evacuar el oriente de la ciudad. El desbordamiento generaría zonas de inundación con profundidades que varían entre los 30 centímetros y más de 7 metros, es decir, con un promedio de 1,90 m, a partir de las cuales se clasificó la zona en amenaza alta, media y baja, en función del nivel de profundidad de la inundación y de la velocidad del agua. Como se puede observar en el mapa 7, bajo este escenario, toda la Comuna 21 se clasificaría en nivel de amenaza alta, que corresponde a profundidades de inundación mayores a 0,90 metros o velocidades del agua mayores a 0,80 m/s⁶⁹.

⁶⁸ El anillo de protección contra inundaciones de Aguablanca tiene una longitud aproximada de 26,5 km y está conformado por cuatro diques: dique canal interceptor sur 7,6 km; dique río Cauca 15 km; dique Floralia 1,6 km y dique río Cali con 2,3 km (Corporación OSSO para Fondo Adaptación, 2012).

⁶⁹ Las otras dos zonas de amenaza son: *Zonas de amenaza media*. Corresponde a las zonas que, para el escenario de modelación de caudales del río Cauca con un periodo de retorno de 500 años, tendrán profundidades de inundación entre los 0,45 m y los 0,90 m o velocidades del agua entre 0,5 m/s y 0,8 m/s. *Zonas de amenaza baja*. Corresponde a las zonas que, para el escenario de modelación de caudales del río Cauca con un periodo de retorno de 500 años, tendrán profundidades de inundación menores a 0,45 metros y velocidades del agua inferiores a 0,80 m/s.

Mapa 7. Amenaza sísmica y por inundación en el oriente de Cali



Fuente: IDESC, 2015

El estudio de Corporación OSSO y Royal HaskoningHDV (2013) también realizó una valoración económica de las pérdidas y daños potenciales para los tres escenarios de inundación del río Cauca que se modelaron (con periodos de retorno a 100, 250 y 500 años). En sus conclusiones se destaca que los escenarios muestran una exposición directa de cerca de 900 mil personas, así como un conjunto de bienes expuestos (vivienda, equipamientos de salud y educación, infraestructura de servicios públicos y áreas de uso agrícola) cuyo valor parcial asciende a diez billones de pesos. Si se presentara cualquiera de los tres escenarios de riesgo, las pérdidas económicas asociadas directamente con los elementos expuestos oscilarían entre los siete y ocho billones de pesos aproximadamente.

Pero además, habría impactos sobre la ciudad, el municipio y la nación, dado que más del 75% de la población del municipio se surte de agua potable de las dos principales estructuras de potabilización, ambas localizadas en el área de inundación y para las cuales se espera que se presenten daños físicos y funcionales. Situación similar ocurre con el sistema de tratamiento de aguas residuales de la ciudad, cuya pérdida de funcionalidad generaría impactos ambientales aún no determinados. En síntesis, estaría comprometida la funcionalidad de la ciudad, al menos durante el tiempo que dure la inundación, lo cual podría generar impactos hasta el nivel nacional.

5.2 Características de las viviendas y el entorno urbano

Se debe reconocer que con el Programa de vivienda Ciudadela Desepaz una parte significativa de la población pudo acceder a casa propia y al equipamiento urbano necesario para la habitabilidad. Se destaca el hecho de que cerca del 15% de la población que habita en la Comuna 21 corresponda a población reubicada de zonas de alto riesgo por inundación o deslizamiento de las comunas 1, 6, 15 y 20, entre las que se encuentran Los Chorros, Cinta Larga, Petecuy, Las Orquídeas, Cinta Cauquita, Brisas de Mayo, Pueblo Joven, etc. (DAGMA, 2009). No obstante, también se deben mencionar algunas características que presenta la Comuna, 20 años después del inicio de su ejecución, que podrían cuestionar las condiciones de habitabilidad de la población.

Según cifras del Departamento Administrativo de Planeación Municipal – DAPM (2013), para el 2012 la comuna 21 contaba con 29.911 viviendas, que representan el 4,5% del total de la ciudad, con un promedio de 55,5 viviendas por hectárea, cifra que es muy superior a la densidad de la ciudad (41.7 viviendas por hectáreas) y que ubica a la comuna como una de las zonas con mayores densidades de población y de vivienda (ver Mapa 8), que desde luego corresponden a los barrios localizados en el oriente, nororiente y algunos sectores de la ladera, en el occidente, en donde habita población de estratos bajos (principalmente estratos socioeconómicos 1 y 2). Para el 2007, la cobertura de servicios públicos domiciliarios, se encontraba muy por debajo de la cobertura promedio del resto de la ciudad: en acueducto 77,9%, en alcantarillado 73,43% y en energía eléctrica 61,28%. En

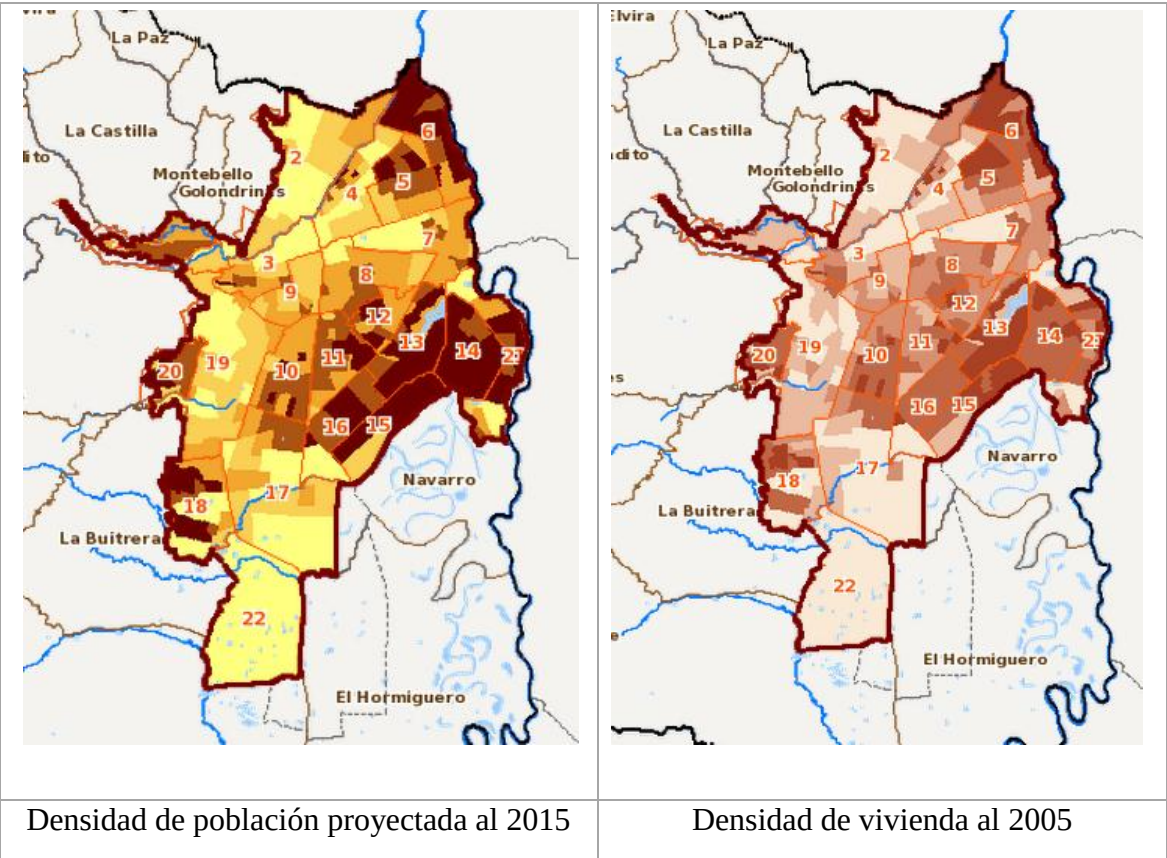
este mismo año la comuna presentaba una de las más altas concentraciones de población inscrita en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN, con el 7,4% del total de la ciudad y correspondía al 93% de la población de la comuna (DAPM, 2007). La inscripción al SISBEN es un indicador del nivel de empleo informal que caracteriza la comuna, ya las personas que están inscritas en este sistema pertenecen al régimen subsidiado de seguridad social en Colombia. Para la misma fecha, el DAGMA describe que

...los habitantes de los barrios La Pradera y Desepaz, son en su mayoría reubicados (70%) y tienen un promedio de ocho personas por familia, que derivan sus ingresos del sector informal de la economía. Los Líderes y Pizamos 9, están constituidos por tanto por personas reubicadas como familias recientemente conformadas... En las urbanizaciones Talanga, Compartir, Remansos de Comfandi y Calimío Desepaz se encuentran familias constituidas en su gran mayoría por cuatro personas, cuyos principales empleo son los de operarios, conductores, vigilantes policías y secretarías. (DAGMA, 2009, p.380).

Estas características socio demográficas de la Comuna 21 se pueden asumir como indicadores de la calidad de vida de la población que la habita. Si bien, esta población logró acceder a la vivienda y al equipamiento urbano necesario para una habitabilidad aceptable, el programa de vivienda se debe evaluar teniendo en cuenta que se diseñó bajo un enfoque integral en el que se buscaba que la ciudadela contara con toda la infraestructura y el equipamiento urbano necesarios para una habitabilidad adecuada de la población. No obstante, dos décadas después, la zona aún no cuenta con el 100% de cobertura en servicios públicos, como la mayor parte de la ciudad, y el equipamiento urbano y comunitario no resulta suficiente para la cantidad de población que allí habita. Esto, junto con el hecho de que la zona se ubica en la llanura de inundación del río Cauca y débilmente protegida por el dique del río, nos conduce a un cuestionamiento acerca de la mejora del bienestar que para estas familias significó el acceso a la VIS que se ofreció en el marco de este programa. Cabe recordar que, tal como lo plantea Amartya Sen (2000), para que las personas puedan materializar sus capacidades en la selección de la vida que desean, es necesario que la

política no solo se enfoque en el problema cuantitativo, en este caso, reducir el déficit de vivienda, sino en las características cualitativas de las unidades de vivienda y su entorno.

Mapa 8. Densidad de población y vivienda por barrios



Fuente: IDESC, con base en Cali en cifras (2013)

Para ilustrar lo anterior, se transcriben apartes de una nota publicada en el portal Caliescribe.com en el 2011 sobre la urbanización Potrero Grande, el último sector de la Comuna 21 que queda por urbanizar:

...Ha sido el programa de vivienda más inconveniente para el Municipio de Cali, iniciado en la administración de Apolinar Salcedo y continuado por Jorge Iván Ospina, con unas viviendas tugurizadas por su hacinamiento en áreas de 27m² si tenemos en cuenta que nació de un lote comprado con altos sobrecostos y posteriormente ante las investigaciones de los organismos de control, fue aportado de gratis a un programa de reubicación de los moradores del Jarillón del Rio Cauca. El

número de soluciones programado fue de 4.800 y a la fecha se han cumplido con 3.500 soluciones, programa que no se ha podido mostrar por los sobre costos y la violencia que se vive en el sector. El valor final de la vivienda osciló en \$ 30 millones a un costo superior a \$ 1 millón por m², que a pesar del subsidio de la Nación y el Municipio los adjudicatarios no han podido pagar el crédito con el fondo de vivienda del Municipio. Desde el punto de vista social los problemas han sido muy grandes, a pesar del esfuerzo de la Nación con la ejecución de diferentes programas que han contado con la colaboración de bienestar familiar y de acción social de la Presidencia de la República. Nunca entendimos como las Cajas de Compensación se dejaron meter en este modelo tan equivocado de solución de vivienda”. (Varela, 2011).

5.3 Pérdidas y daños por lluvias e inundaciones ocurridos en la Comuna 21

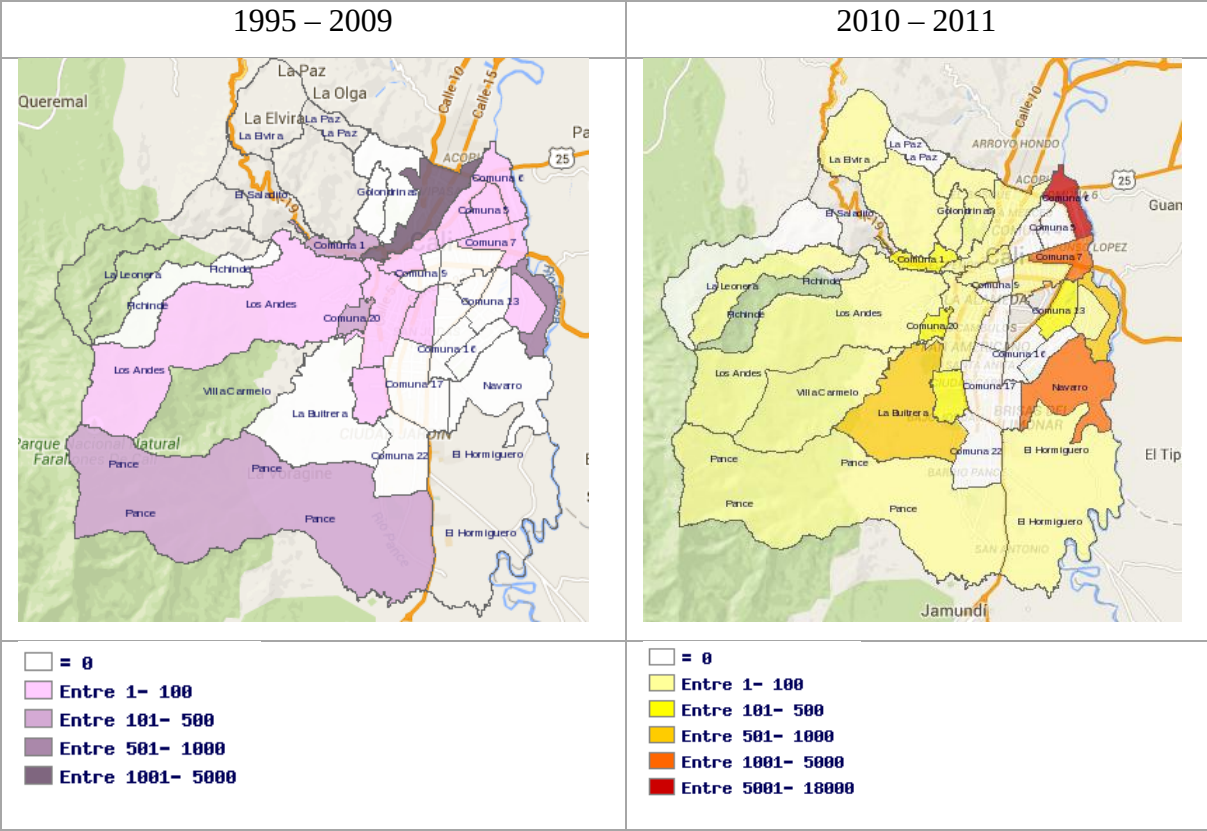
Eventualmente, una parte de los riesgos que se configuran históricamente se materializan en daños y pérdidas ante la presencia de un evento natural o antrópico en una población vulnerable. Por esta razón, los desastres son considerados como un indicador del riesgo existente, aunque se debe tener en cuenta que no todas las condiciones de riesgo se materializan, al menos en un tiempo determinado. Su materialización dependerá del grado de vulnerabilidad de la población, pero también de la intensidad y frecuencia de los eventos que se presenten. Cali, por ejemplo, se considera como una de las ciudades con más alto riesgo por inundaciones y sismos, dado que se encuentra ubicada en una zona de alto potencial sísmico y más de la tercera parte de su población está localizada en la llanura de inundación del río Cauca y otra parte significativa en las laderas del occidente de la ciudad. Sin embargo, si bien se han presentado daños y pérdidas muy importantes, hasta el momento no se ha registrado un desastre de gran magnitud como el que se podría esperar con nivel de riesgo existente. Durante el periodo 1970 – 2012 se registraron en el inventario de efectos de desastres del municipio de Cali en DesInventar⁷⁰ 64 víctimas mortales, cerca de 600 viviendas destruidas y 7300 afectadas, así como un aproximado de 55 mil personas afectadas y damnificadas, por eventos asociados con el agua (inundaciones, lluvias,

⁷⁰ Esta base de datos utiliza como fuentes de información la Unidad Nacional de Riesgos de Desastres e información de dos de los principales periódicos del país, El Tiempo y El País. El inventario se puede consultar en: <http://online.desinventar.org>

deslizamientos, tempestad), mientras que se registraron 1354 afectados por el sismo de Pizarro en el 2004 y 54 personas evacuadas por el sismo de septiembre de 2012.

En relación con la Comuna 21, la base de datos registra que se ha inundado en 25 ocasiones desde 1995 hasta el 2012, con afectaciones ocurridas principalmente en los barrios Pízamos I y Desepaz Invicali, pero también con efectos –aunque de menor magnitud- en Calimío Desepaz (en especial la invasión Brisas del Nuevo Amanecer), Compartir, Ciudad Talanga y Valle Grande. Los daños acumulados durante el periodo corresponden a 1 persona fallecida, 1867 personas afectadas y damnificadas, 23 viviendas destruidas y 333 afectadas. En varios de los registros de la base se reporta que las inundaciones estuvieron asociadas con colapso de la capacidad de los sistemas de desagüe y alcantarillado. Si bien, las comunas más afectadas en los últimos 20 años son las comunas 3, 6 y 7, como se muestra en los mapas (Mapa 9) los daños de la Comuna 21 son bastante significativos teniendo en cuenta que este es el sector de más reciente urbanización de la ciudad. En los mapas también se destaca que durante la temporada invernal 2010 – 2011 el mayor volumen de afectados se situó a lo largo de la margen izquierda del río Cauca, desde el corregimiento de Navarro (área rural) y las comunas 21, 7 y 6 (área urbana), adosadas a los diques Aguablanca y Floralia. La Comuna 6, donde se localiza la planta de bombeo del Paso de El Comercio, tuvo la mayor afectación, incluidas inundaciones por el río Cauca (Corporación OSSO, 2013).

Mapa 9. Personas afectadas por eventos hidrometeorológicos (inundación, deslizamiento, lluvias, tormenta eléctrica y vendaval)



Fuente: elaboración propia a partir de Inventario histórico de pérdidas de Cali (Corporación OSSO, 2013).

6. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reestructuración del sector de la vivienda de interés social a comienzos de la década de 1990 permitió que la vivienda para sectores pobres se convirtiera en un nuevo nicho de mercado, atractivo para la inversión de capital privado. Con ello se dio continuidad a la tendencia que desde la década de 1970 condujo a que la construcción y la vivienda fueran el sector líder de la inversión del capital financiero y en un instrumento para impulsar el crecimiento económico del país. Los desarrollos institucionales del sector se enfocaron en la reglamentación del acceso al crédito y los subsidios por parte de las familias demandantes, mientras que dejaron grandes vacíos en los requerimientos técnicos que debían cumplir los proyectos de vivienda y en los mecanismos institucionales para vigilar y supervisar los proyectos de las firmas constructoras. Las principales consecuencias de estas ausencias recaen en la calidad de la habitabilidad de las viviendas, en la que se incluyen las condiciones de riesgo de las zonas en las que se localizan los programas y las características de los sistemas constructivos de las soluciones de vivienda.

El diseño e implementación de la política de VIS en la década de 1990, como resultado de un régimen político caracterizado, entre otros aspectos, por un sistema de partidos que funciona bajo lógicas clientelistas y liderazgos carismáticos que no se sustentan en programas políticos y evaden la responsabilidad de las acciones de sus miembros, generó una serie de réditos políticos y económicos que incentivaron la toma de decisiones locales que finalmente condujeron a la configuración e incremento de riesgos por fenómenos naturales en el oriente de Cali. Los actores políticos responsables de la gestión del suelo y la vivienda de interés social, es decir, Concejo y Administración Municipal, aprobaron la expansión del perímetro urbano hacia tierras con alta susceptibilidad de ser afectadas por la presencia de amenazas naturales como sismos e inundaciones, a pesar que contaron con conceptos técnicos sobre las limitaciones y restricciones para la urbanización de los suelos del extremo oriental de la ciudad.

En la zona se construyó el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz, actual Comuna 21, que significó importantes esfuerzos tanto de la administración para la operativización de un programa de tal magnitud, como de la población que finalmente se instaló en las unidades de vivienda, quienes debieron conseguir recursos para acceder y edificar – o terminar – sus viviendas y asumir los costos que implicaron la distancia de la zona al centro de la ciudad y el proceso simultáneo de instalación del equipamiento urbano y comunitario. Las decisiones que tomaron los actores políticos locales expresan los diversos intereses particulares que subyacen la toma de decisiones sobre temas de interés colectivo, en donde se superponen aspectos como la rentabilidad del suelo por encima del bienestar de la población, que en este caso se traduce en espacios dignos para la habitabilidad, que incluye bajos niveles de riesgo a fenómenos naturales.

En la actualidad se reconoce la importancia transversal del riesgo en las políticas de vivienda y ordenamiento territorial, tal como lo define la política de gestión del riesgo, expresada en la Ley 1523 de 2012. La puesta en marcha de estos lineamientos de política por parte de los gobiernos locales, responsables del uso y ordenamiento del territorio, es un proceso que tomará años y que dependerá no sólo de las capacidades institucionales y técnicas con las que cuenten los entes territoriales, sino de la coherencia e integralidad de las políticas públicas sociales y sobre todo de las posibilidades que ofrezca el régimen político para afectar positivamente a los más desfavorecidos de la sociedad. En Cali, las acciones relacionadas con el proyecto PJAOC que se generaron como resultado de los impactos de la temporada invernal 2010 – 2011, indican un efecto positivo en sensibilización sobre el riesgo que afronta actualmente la ciudad (Corporación OSSO y Royal HanskoningHDV, 2013).

Lo anterior es mucho más significativo si se tiene en cuenta que esta iniciativa se gestionó durante la segunda administración de Rodrigo Guerrero Velasco, el mismo alcalde que promovió el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz como política bandera durante su primera administración entre 1992 y 1994. La coherencia e integralidad de la que se hace referencia en el párrafo anterior tiene que ver con aspectos como que, de manera paralela a las obras de mitigación que se están ejecutando para la reducción del riesgo por inundación

del río Cauca, el Plan de Ordenamiento Territorial que se aprobó en el 2014 definió como área de expansión para vivienda de interés social una zona del corregimiento de Navarro, localizada al sur del Intercepto CVC Sur, en la que se construirá la denominada Ciudadela Calidad (antigua Eco-ciudad Navarro).

Hasta comienzos del año 2014 la CVC mantuvo un concepto negativo en relación con declarar la zona como área de expansión de la ciudad, dado que los diversos estudios técnicos que se realizaron no generaron los argumentos suficientes para demostrar las potencialidades de las tierras para su uso residencial. Para la ejecución del proyecto se propone una serie de obras que permitirán la urbanización de la zona con el menor impacto ambiental posible, de ahí que se mantenga su nombre de Eco-ciudad, sin embargo, aun quedan muchas dudas en relación con la ubicación del proyecto en zona de humedales y madres viejas del complejo sistema hidrológico de los ríos Mélenz, Lili y Cauca y en cercanías al sitio donde hasta hace cinco años funcionó el Basuro de Navarro. La otra zona de expansión que fue aprobada en el POT fue el Corredor Sur Cali – Jamundí, en tierras de mejor calidad y que serán destinadas para población de estratos medios.

Por lo anterior se puede deducir que algunos de los elementos que permitieron explicar la creación de la actual Comuna 21 en la década de 1990, también son útiles para dar cuenta de los nuevos desarrollos que tendrá la ciudad en el futuro cercano. La ciudadela Desepaz es un buen ejemplo de lo que Harvey (2005) denominó como acumulación por desposesión del capital – a partir del concepto de acumulación originaria de Marx – como la forma predominante de acumulación en la fase neo-reguladora del Estado. Su desarrollo fue posible por la puesta en marcha de una política de vivienda de interés social que permitió la creación de un nuevo nicho de mercado atractivo para la inversión de capital privado, con el incremento de la demanda por parte de sectores sociales de bajos ingresos (Fique, 2006). La alianza entre el sector privado y el Estado permitió un reparto de responsabilidades en las que el Estado asumió la instalación de la infraestructura de servicios públicos y de equipamiento urbano, junto con la entrega de subsidios a los demandantes, mientras que el sector privado suministró las viviendas y parte de su financiación. Los exorbitantes incrementos de los precios del suelo, ante la activación de la demanda con la conversión de

las tierras rurales a urbanas, fueron la expresión de un proceso de especulación de la renta que terminó por favorecer a las firmas constructoras, que previamente habían adquirido las tierras. Es de esta manera como existe, de acuerdo con Harvey (2005), un “apoyo del Estado frente a todo riesgo del sector privado, sea social o económico (ante movimientos sociales, rescates bancarios, etcétera), mientras se garantiza la privatización de las ganancias; en otras palabras, el sector público asume el riesgo y el sector privado obtiene los beneficios” (pp. 374).

Las implicaciones de las medidas de neo-regulación en la gestión y producción del espacio urbano también se evidencian en los réditos políticos que obtuvo la élite de la ciudad, que con la Ciudadela Desepaz dio continuidad a su patrón de comportamiento en relación con la creación y legalización de barrios localizados en tierras con restricciones para la urbanización. La costumbre de la élite política de apoyar la ocupación de este tipo de terrenos, que en muchas ocasiones se hizo mediante vías de hecho como invasiones, y posteriormente legalizarlas a través de Acuerdos del Concejo Municipal sobre la creación de barrios, fue documentada por Rubén Darío Sáenz (2010) como una estrategia que le permitió a la élite dominante en las décadas de 1960 y 1990, obtener legitimidad entre la ciudadanía, que en el futuro cercano se vería reflejada en la contienda electoral, además de réditos económicos y una organización del espacio urbano en el que los pobres quedarían ubicados lejos de sus zonas de residencia. Con Desepaz se evidencian estos mismos patrones de comportamiento, pero en esta ocasión con un apoyo más institucionalizado del Estado, a través de la política de vivienda de interés social.

Por lo anterior, se considera que es fundamental que desde la academia se evalúen las políticas públicas desde una perspectiva que permita evidenciar los mecanismos a través de los cuales el Estado favorece la acumulación de capital. Ello como una medida que contribuya a promover formas de legitimación del Estado más justas, en relación con una distribución más equitativa de la riqueza a través de políticas sociales que tomen distancia del enfoque asistencialista y la lógica del subsidio a la demanda. En otras palabras, políticas que promuevan la generación de capacidades para que la población pueda superar las condiciones de pobreza y mejorar su bienestar, mediante el acceso a recursos y activos

vitales como la vivienda con calidad, así como aprovechar las oportunidades que ofrece el Estado y la sociedad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aprile-Gnisset, J. (2012). Cuatro pistas para un estudio del espacio urbano caleño. En: Loaiza, G. et al. *Historia de Cali siglo XX. Tomo I. Espacio Urbano*. Universidad del Valle, pp. 86 – 144
- Aprile-Gnisset, J. (1992). *La Ciudad Colombiana, Siglos XIX y XX*. Bogotá: Talleres Gráficos Banco Popular.
- Asociación de Ingenieros del Valle – AIV (1989). Más allá de Aguablanca. Cali: AIV.
- Alfie, C. M., y Méndez, L. H. (2000) La sociedad del riesgo: amenaza y promesa. *Sociológica*, 15 (43), México: Universidad Autónoma Metropolitana Distrito Federal, pp. 173-201. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026539006>
- Acevedo, L. F. (2009). Los macroproyectos de interés social nacional. *Caleidoscopios urbanos*. Recuperado de <http://caleidoscopiosurbanos.blogspot.com/2009/09/los-macroproyectos-de-interes-social.html>
- Bojórquez, J. y Ángeles, M. (2013). Expansión turística y acumulación por desposesión: el caso de Cabo San Lucas, Baja California Sur (México). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/43452>
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En: Madoery, O. y Vázquez, A. (Ed.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario (Argentina): Editorial Homo Sapiens. Recuperado de <http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>

Bonilla y Galeano, (2000). La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz-Cali. Reporte de Investigación realizado publicado por Lincon Institute of Land Policy. Recuperado de http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/733_bonilla_galeano_00.pdf

Botero, C. (2000). Cali siglo XX. La ciudad moderna que no fue. *Revista Planta Libre*, 8 (2), 18 - 33. Universidad del Valle, Escuela de Arquitectura.

Brain I y Sabatini F, (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago. *Revista ProUrbana* No. 4. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/EspecializacionMercados/Documentos Cursos/Precios Suelo Alza-Brain_Isabel-2006.pdf

Chiappe, M. (1999). La Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los noventa. *Serie de Financiamiento del Desarrollo* No. 80. Santiago de Chile: CEPAL

Corporación OSSO (2013b). Informes consultoría Corporación OSSO para Fondo Adaptación, en el marco del proyecto Plan Jarillón Aguablanca y Obras Complementarias en el Municipio de Santiago de Cali –PJAOC.

Corporación OSSO (2013b). OSSO 25 años después: contribuciones hacia un modelo de fomento del conocimiento para la reducción de riesgos. Recuperado de <http://www.osso.org.co/grupososso/25anios/haciendosso.html>

Corporación OSSO – Royal HaskoningDHV (2013). Diagnóstico y recomendaciones para el Jarillón de Aguablanca en el municipio de Cali. Consultoría en el marco del proyecto

Plan Jarillón Aguablanca y Obras Complementarias en el Municipio de Santiago de Cali – PJAOC.

Corporación OSSO para Comité Intergremial Valle del Cauca (2011). Conceptos y estrategias para el manejo y la reducción de riesgos por fenómenos siconaturales: una visión desde Colombia, el Valle del Cauca y Cali. Recuperado de <http://www.osso.org.co>

Corporación OSSO (2009). *Consideraciones sobre un marco conceptual para la gestión de riesgos en Colombia*. (Anexo II). Informe de Proyecto. Corporación OSSO para Dirección de Gestión de Riesgos.

Correa, R. (2012). La descentralización en Cali: Entre avances y retrocesos. *Perspectivas Internacionales* v.8 fasc.1. Cali: Universidad Javeriana.

Cuartas, A. (2010). El UPAC y la UVR aspectos generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *Revisa MBA EAFIT*. Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/revistas/revistamba/Documents/upac-uvr.pdf>

Cubillos, L. F., Sabogal, A. M., Giraldo, C., Ochoa, M., C., Ospina, L. C., Ríos, L. M. y Bermúdez, A. N. (2008). *La aplicación de las políticas públicas en los procesos de reubicación de la ciudad de Pereira: Estudio de caso ciudadela Tokio*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. España: La Foca.

Delgado, W. y Jiménez, N. (2013). Política de vivienda de interés social en Colombia: análisis de las relaciones entre la implementación de la política y la configuración de condiciones de vulnerabilidad social. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Uruguay.

Departamento Administrativo de Gestión Ambiental – DAGMA (2009). *Agenda Ambiental Comuna 21. Humedal Pizamos*.

Departamento Administrativo de Gestión Ambiental – DAGMA (2000). *Plan estratégico para la recuperación y conservación de los jarillones margen izquierda del río Cauca y margen derecha del río Cali*. Resumen del proyecto presentado en el año 2000. Cali.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal - DAPM (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Cali: DAP.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal - DAPM & Universidad Icesi, (2007). *Caracterización socioeconómica de la comuna 21. Una mirada descriptiva a las comunas de Cali*. Santiago de Cali: Universidad Icesi. Recuperado de http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/65187/1/comuna_veintiuno.pdf

Departamento Administrativo de Planeación Municipal - DAPM (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Cali: DAP.

Departamento Nacional de Planeación - DPN (2011). *Los Concejos Municipales Actores clave en la gestión del desarrollo de los municipios*. Guía para concejales y ciudadanos.

ESAP y Universidad de Georgetown, (2005) *Políticas municipales de desarrollo local y el papel del Concejo Municipal*. Material del programa “Viernes del Concejal”. <http://hermesoft.esap.edu.co/>

Fique, F. L. (2006). *Vivienda Social en Colombia, Políticas Públicas y Habitabilidad en los años noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad del Artes. Colección “Punto A Parte”.

- Fique, F. L. (2008) La política pública y vivienda en Colombia, conflicto de objetivos en *Revista Bitácora No. 13*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). Una mirada histórica del desarrollo político de Colombia como trasfondo de la violencia”. En: *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP, pp. 259 – 314
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Giddens, A. (1999). *Las consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (1996). Modernidad y Autoidentidad. En: Beriain, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Guerrero, O. (1993). Políticas públicas interrogantes. *Revista de Administración Pública*, No.84, México, pp. 83-88.
- Guerrero, R. (1999). Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la Ciudad de Cali. Programas Municipales para la prevención y atención de la violencia. BancoInteramericano de Desarrollo- Prefeitura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 29-30 Julio 1999. Recuperado de <http://www.iadb.org/sds/doc/2112spa.pdf>
- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D8555.dir/harvey.pdf>
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Herrera, A. (2004). Las curadurías urbanas. *Revista de Derecho*, No.22. 133 – 155. Universidad del Norte. Recuperado de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/22/5_LAS%20CURADURIAS%20URBANAS_DERECHO_No%2022.pdf

Hewitt, K. (1996). Daños ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres. En: Mansilla, E. (Ed.). *Desastres: Modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas*. Lima: Tarea asociación gráfica educativa, pp. 11-23.

Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE (2002). Guía para la viabilización de proyectos de vivienda de interés social urbana.

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento – Universidad del Valle (2014a). Agenda prospectiva Valle del Cauca 2032. Proyecto para la Gobernación del Valle. Cali.

Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento – Universidad del Valle (2014b). Informe de la Consultoría Asistencia técnica para la actualización y armonización del Distrito de Buenaventura, en el marco de la implementación de la Ley 1617 de 2013 o régimen para los distritos especiales en Colombia, para la Alcaldía de Buenaventura.

Jiménez, N. y Velásquez, A. (2012) Distribución del suelo y construcción de riesgos en Cali durante la segunda mitad del siglo XX. En: Loaiza, G. et al. *Historia de Cali siglo XX. Tomo I. Espacio Urbano*. Universidad del Valle, pp. 336 – 352

Jiménez, N. (2005). *Elementos históricos y urbanos en la generación de desastres por inundaciones y deslizamientos en Cali, 1950 – 2000* (Trabajo de pregrado, Historia). Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Plan de Historia. Cali.

LA RED (1993). *Agenda de Investigación y constitución orgánica*. Perú: ITDG.

Lash, Scott & Urry John (1998). *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización*. Amorrortu editores, Argentina.

- Lavell, A. (1993). Ciencias sociales y desastres en América Latina: un encuentro inconcluso. En: A. Maskrey (Comp.). *Los desastres no son naturales*. Colombia: Tercer Mundo Editores, pp. 135 – 154.
- Lincoln Institute of Land Policy (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Bogotá.
- Luhmann, N. (1996). Sección II. “La modernidad contingente”. En: Beriain, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. (1992) *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Maldonado, C. M. (2000). Instrumentos de Gestión del Suelo Algunos Elementos de Contexto. Recuperado de [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/ 135755/M3-06-B-MariaMMaldonado-INSTRUMENTOS%20DE%20GESTION%20DEL%20SUELO-Bogota2000.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135755/M3-06-B-MariaMMaldonado-INSTRUMENTOS%20DE%20GESTION%20DEL%20SUELO-Bogota2000.pdf)
- Mansilla, E. (2000). *Riesgo y ciudad* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de México. Recuperado de <http://desenredando.org>
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Series De La Cepal*. Chile, p.3 – 51.
- Morales, C. (2005). Peculiaridades del mercado del suelo. Notas curso Instituto Lincoln.
- Mosquera, E. (2010). *El Concejo municipal: mediador de las políticas públicas territoriales y agente del control político – el caso del Municipio de Florida (Valle del Cauca) en el periodo 2001 – 2007* (Tesis de Maestría en Políticas Públicas). Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración. Cali.

- Mosquera, G. (2012) Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XXI. En: Loaiza, G. et al. *Historia de Cali siglo XX. Tomo I. Espacio Urbano*. Universidad del Valle, pp. 235 – 251.
- Mosquera, G. (1996). Vivienda estatal y desarrollo urbano en Colombia: el caso de Cali. En: *Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Social en Colombia 1918 – 1990*. Corporación Colegio de Villa de Leyva, CEHAP Medellín, CITCE Cali. INURBE. Bogotá: Puntos Suspensivos Editores, pp. 187 – 274.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Olarte, Ospina, Arias y Payán; Gibbs y Hill; Knappen, Tippetts, Abbett y McCarthy - OLAP, G&H Y KTAM (1956). *El desarrollo coordinado de energía y recursos hidráulicos en el Valle del río Cauca*. Cali.
- Peláez, O. (1996). *Los asentamientos subnormales y la vivienda de interés social Desepaz. ¿Una solución?* (Tesis para optar al título de Sociólogo). Universidad del Valle, Cali.
- Quarantelli, E. L. (1996). Desastres y catástrofes: Coincidencias y consecuencias para el desarrollo social. En: Mansilla, E. (Ed.). *Desastres: Modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas*. Lima: Tarea asociación gráfica educativa, pp. 47 – 65.
- Robles, F. (2005). La modernidad “irresponsable”. La comunicación de la “irresponsabilidad organizada” en sociedades de riesgo. *Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, No. 13, Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, pp. 1-23. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311224739001>
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.

Sáenz, J. D. (2010). *Élites políticas y construcción de Ciudad. Cali 1958-1998*. Colombia: Universidad.

Salazar, C. (sf). La estratificación socioeconómica. Presentación Proyecto “Asistencia técnica en la aplicación del Control Social, para la efectiva prestación del servicio a la comunidad en el municipio de Santiago de Cali”. Director Control Interno, con base en el apoyo del DAPM (Alcaldía de Cali).

Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Colombia: Planeta colombiana.

Tarchópulus, S. D. (2008). El Sistema nacional de vivienda de interés social (1990 – 2007). En: Ceballos, O. L., Saldarriaga, A., Chartópolus, D. (Ed). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Universidad de los Andes (2004). La historia no contada del primer código de construcción en Colombia – 30 años. *Revista de Ingeniería*, No. 40, 2014, pp. 82-84.

Ulrich, B. (2002) *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Ulrich, B. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Ulrich, B. (1996) Sección III. “La modernidad reflexiva”. En: Beriain, Josexto (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNISDR (2009). Terminología sobre Reducción del riesgo de desastres. Recuperado de http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Uribe, H. (2006) Agricultores urbanos y ocupación del espacio en el nororiente de Santiago de Cali. Universidad del Valle y Universidad Autónoma de Occidente. *Scripta Nova*

Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, (X) No. 224, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-224.htm>

Varela, R. (2011). El fracaso de la vivienda social en Cali. Recuperado de <http://caliescribe.com/nota-empresarial/2011/07/23/1081-fracaso-vivienda-social-cali>

Varela, B. E. (2006). Visiones manageriales sobre el funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada. Pliegos Administrativos y Financieros No. 41. Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración.

Vargas, A., Pabón, N., Escobar, A., Llanos, P. y Mendivil, Laura (2006). La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica. El Caso Colombiano. *Serie Investigaciones* Universidad Nacional de Colombia.

Vargas, A (2001). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Colombia: Editorial Almudena.

Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos* (13). Universidad De Antioquia, pp.14 – 18.

Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. *Revista Nómadas* No. 3. Bogotá: Universidad Central.

Velásquez, A. y Prieto, A. (2007). Cali. En: Hermelín, M. (Ed.). *Entorno natural de 17 ciudades de Colombia*. Medellín: Sociedad Colombiana de Geología; Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y Fondo Editorial Universidad EAFIT, pp. 117 – 130.

Velásquez, A. y Jiménez, N. (2004). La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: Inundaciones en Cali, la CVC y el fenómeno ENSO. *Memorias del Seminario*

Internacional Ambiental CVC 50 años. Cali: CVC. Recuperado de www.desenredando.org

Velásquez, A., Meyer, H., Cuervo, L. M., Cabrera, M., Carrejo, D., Fernández, P., Campos, A., Caicedo, L. y Prieto, A (1997) Actores comunitarios en la prevención y mitigación de desastres en Cali, Colombia. Recuperado de <http://historico.elpais.com.co/paisonline/calionline/notas/Agosto292004/A429N1B.html>

Velásquez, A. (Ed) (1996). *Plan para la Mitigación de Riesgos en Cali*. Cali: Impresora Feriva. Alcaldía de Cali.

Velásquez, A. y Meyer, H. (1994). Ofertas y Amenazas Ambientales en Cali. *Publicaciones ocasionales del OSSO*. No. 3. Cali: Universidad del Valle.

Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá

Vergés, J. (2003). Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión con especial referencia al caso de España. *Revista Supervisión y Gestión de la Empresa Pública*. Documento 6. Barcelona

Zuleta, J. E. y Bernal, F. (2001). *Los VI Juegos Panamericanos en Cali: una visión alternativa de su impacto en la vida de la ciudad y de sus agentes* (Tesis de pregrado, Licenciatura en Historia). Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Plan de Historia. Cali

Fuentes documentales

Caliescribe.com (2014). Candidatos a la alcaldía 2011, la verdad desnuda. Recuperado de <http://caliescribe.com/politica/2011/09/03/1279-candidatos-alcaldia-cali-2011-verdad-desnuda>

Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes (2010) Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. NSR-10. Decreto 926 del 10 de marzo del 2010.

Corporación OSSO (2012) Inventario histórico de efectos de desastres del municipio de Cali en DesInventar, en el que se utilizaron diferentes fuentes de información, entre ellas, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD). El inventario se encuentra disponible en: <http://online.desinventar.org/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. XIII (1969). Censo Nacional de Población y II de Edificios y Viviendas (Julio 15 de 1964): Valle del Cauca. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ley 1537 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

Ley 810 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

8. ANEXOS

ANEXO 1. Listado de noticias del periódico

Periódico / Fecha	Titular de la noticia
El País, 9 de agosto de 1992	Urbanización informal a precios de oro
El País, 20 de enero de 1995 P. C3	Pobre de Cali con prioridad para vivienda. Nuevos subsidios para 510 familias.
El País, 3 de febrero de 1995 P. C3	Cali tendrá 7200 soluciones más. Nuevo giro a la vivienda.
El País, 6 de febrero de 1995	Lentamente empieza a ser habitada. La Desepaz cobra vida
El País, 18 de febrero de 1995. P. C4	Comisión del Plan y tierras dio vía libre. Visto bueno a 20 mil planes de Desepaz
El País, 18 de febrero de 1995	El presidente Samper exaltó programa local. "Cali, modelo ideal de vivienda social".
El País, 07 de marzo de 1995	Invicali responde a quejas de constructoras. Nace la solución al agua en Desepaz
El País, 13 de marzo de 1995	Piden al Presidente \$12300 millones para vivienda en Cali. Invicali urge subsidios para Desepaz
El País, 31 de marzo de 1995	Aguablanca se abre camino
El País, 29 de marzo de 1995. P. C2	Se abren inscripciones para plan de la Ciudadela Desepaz. Comfandi anuncia más vivienda
El País, 22 de marzo de 1995	Inurbe presenta hoy cuentas claras. Subsidios, en recta final
El País, 23 de marzo de 1995. O. B2	Lista la Mesa Municipal de Solidaridad. Plata de la Red, luz de esperanza.
El País, 29 de abril de 1995. P. C2	La Ciudadela Desepaz no ha fracasado. Subsidios enfrentan a Invicali y a Inurbe
El País, 25 de abril de 1995 P. B1	Desepaz en olvido oficial
El País, 24 de mayo de 1995 P. A9	Gerente general de Inurbe definirá mañana asignaciones para el Valle. Subsidios, a punto de salir
El País, 7 de mayo de 1995	La Reforma Urbana, clave en el nuevo Plan de Desarrollo de Cali. "El Plan, duro y valiente". Desepaz
El País, 11 de junio de 1995 P. B2	Urbanistas piden modificar Estatuto de Usos del Suelo. Vivienda social busca más tierra
El País 21 de junio de 1995. P. A9	Esta semana se instalará el servicio de agua. La Desepaz ya no sufrirá más sed

El País, 12 de Julio de 1995 P A8	Un plan de vivienda que no logra despegar. La Desepaz hace agua
El País 21 de julio de 1995 P. B6	Gerente de la entidad dice que el proyecto es modelo nacional. “Desepaz no es un fracaso”: Invicali
El País, 11 de agosto de 1995	Alcalde pide al Gobierno \$3000 millones
El País, 28 de agosto de 1995	En septiembre llegarán los \$3 mil millones. Por fin subsidios para la Ciudadela Desepaz
El País, 26 de agosto de 1995	Entregarán obras por \$13000 millones. Desepaz: llegan diez mil primeras familias
El País, 16 de enero de 1996	Gobierno construirá 6225 casas. Más vivienda para Ciudadela Desepaz
El Tiempo, 16 de marzo de 1996	Sin transporte la Ciudadela. Desepaz, un modelo mejorable
El Tiempo 18 de marzo de 1996	Mil millones de pesos para derechos humanos de Desepaz. Más subsidios de vivienda para Cali
El Tiempo Cali 4 de mayo de 1996 P. 3	Más de 1500 personas de asentamientos participaron en el cabildo del Cam. Piden más vivienda social para Cali
El Tiempo Cali 17 de junio de 1996 P. 2	Planifican vivienda social para poligonal H
El País, 27 de junio de 1996 P. C1	Empezó transacción por 3.5 millones de metros cuadrados de tierra. Nuevos ejidos vuelven a Cali.
El Tiempo Cali 28 de junio de 1996	La anterior gerencia de Invicali dice que no hay ejecución de lo programas. Parálisis en vivienda social en Desepaz
El País, 7 de julio de 1996	Inseguridad, mantenimiento vial y baja ejecución, los lunares. Guzmán, una gestión que va a paso lento.
El País, 22 de julio de 1996	Secretaría de vivienda social inicia programa. Titulación para 25000 predios.
El Tiempo Cali, 16 de Julio de 1996	Inversión en el 96 no llega al uno por ciento. Más críticas a Secretaría de Vivienda
El Tiempo Cali, 1 de noviembre de 1996	Concejo pide no tugurizar viviendas
El Tiempo Cali, 7 de noviembre de 1996	En Cali deben ser reubicadas mil viviendas
El Tiempo Cali, 16 de noviembre de 1996 P. 3	Desacuerdo por zonas de expansión
El Tiempo Cali 31 de octubre de 1996 P. 2	Concejo objeta artículo del proyecto de acuerdo del nuevo perímetro urbano de Cali. “Alcaldía quiere reglamentar usos del suelo”.
El País, 5 de marzo de 1997. P. 3	
El Tiempo, 7 de marzo de 1997. P.14	Zonas de expansión
Diario Occidente, 11 de marzo de 1997 P.B6	Concejo plantea una expansión a lo ecológico
El Tiempo Cali-Valle, 14 de	La expansión debe ser a lo regional

marzo de 1997 P.3	
El Tiempo Cali-Valle, 21 de marzo de 1997 P.1	Debate de tres horas a expansión urbana
El País, 18 de febrero de 1998 P. B2	El sector pide más inversión y participación comunitaria. Desepaz sería la Comuna 21 de Cali.
El País, 14 de junio de 1998 P. B5	Sus habitantes se quejan de que no tienen iglesia y de la inseguridad. Desepaz, un pueblo en obra negra
El País, 27 de noviembre de 1998 P. B2	En peligro 85 casas construidas en el jarillón. El río Cauca amenaza a viviendas de Floralia
El País, 5 de enero de 2000 P. C1	Más de 300 personas ocupan a la fuerza 84 viviendas en el sector de Pizamos. Primera invasión del 2000 en Cali
El País, 8 de enero de 2000 P. B3	Ministerio del Medio Ambiente no ratificó objeciones de CVC. La expansión aún se puede salvar.
El País, 12 de enero de 2000 P. C1	Minambiente: POT de Cali presenta vacíos e inconsistencias. Expansión sigue en duda.
El País, 9 de mayo de 2000 P. B3	Falta un plan de ejecución que asegure el desarrollo de las obras. El POT, sólo buenas intenciones: Concejo
El País, 26 de junio de 2000 P. B4	Municipio invierte \$2600 millones en infraestructura. Nuevos planes de vivienda en Desepaz
El País, 1 de agosto de 2000. P. B1	Municipio concertó extraordinariamente el Plan con la CVC de haber surtido el proceso ordinario. Nueva polémica por el POT.
El País, 11 de agosto de 2000. P. B1	Anoche el Concejo aprobó en primera instancia el Plan de Ordenamiento Territorial. El POT, a segundo debate
El Espectador, 17 de junio de 2008	Todo está en manos del alcalde Char. Recuperado de http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-todo-esta-manos-del-alcalde-char
El Espectador, 23 de septiembre de 2014	Se inicia evacuación para derribar las últimas torres del Space de Medellín. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/minvivienda-iniciara-lunes-tramite-de-ley-anti-space-articulo-517976