



Desde el Aula

Segregación socioespacial y población afrodescendiente en el distrito de Aguablanca en Cali

Miguel Ángel Vargas Gallego¹

Universidad Piloto de Colombia (Bogotá)

Maestría en Gestión Urbana

Resumen

Este artículo analiza las tensiones entre la ciudad formal y la ciudad informal, haciendo un recuento del más reciente proceso migratorio que alimentó la conformación de un vasto territorio de Cali, el papel de sus habitantes y el Estado dentro de la informalidad urbana y sobre todo las particularidades de los asentamientos informales al oriente de la ciudad y las dinámicas que genera la segregación socioespacial en la población afrodescendiente que los habita. Se plantea que el Estado, con su regulación y políticas urbanas, se ha convertido en el principal promotor de un entorno segregado y que su reducción puede verse facilitada con la aplicación de instrumentos de gestión contenidos en la legislación urbanística colombiana que conducen a la capitalización de rentas del suelo.

Palabras clave:

Exclusión, informalidad, marginalidad, mercado de suelo, planificación.

1. Arquitecto egresado de la Universidad del Valle (Cali). Candidato a Máster en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia. Desde 2009 se desempeña laboralmente en la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali como arquitecto, desde la que se estructuran, formulan e implementan planes parciales de renovación urbana y proyectos de intervención urbanística en áreas centrales de Cali y desde donde se concibe el plan de reordenamiento y mejoramiento integral denominado *Recinto del agua y del hábitat Charco Azul* para la intervención de un sector de origen informal en el oriente de la ciudad.

Es investigador asociado en la Universidad Icesi en el proyecto *Historia del espacio, los sonidos y las prácticas sociales del barrio San Nicolás* en el centro expandido de Cali. Correo: miguelvargas.arq@gmail.com



Abstract

This paper analyzes the difficulties between the formal and the informal city, recounting the latest migration process that fueled the creation of a vast area of Cali, the role of its people and the State in the urban informal sector and especially particularities of informal settlements to the east of the city and the dynamics caused by socio-spatial segregation in the afro descendent population. It argues that the State, with its regulatory and urban policies, has become the main promoter of a segregated environment and its reduction can be facilitated by the application of management tools contained in the Colombian town planning legislation leading to the income property capitalization.

Keywords:

Exclusion, informality, marginalization, land market, planning.

Introducción

El presente trabajo intentará esbozar algunas reflexiones que surgieron a partir de la investigación *Mercado informal de suelo y producción de la estructura urbana. El caso de estudio de la comuna 13 en el distrito de Aguablanca en Cali* en la tesis de Maestría en Gestión Urbana, que recibió el apoyo del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, como parte de su plan de ayudas a tesis doctorales y de maestría.

El estudio se orientó a comprender las relaciones entre el valor del suelo, los actores urbanos identificados en la planificación y construcción de ciudad, su papel dentro de la informalidad urbana y la producción de la estructura física en Cali; sin embargo, el presente estudio se concentró en las particularidades de la segregación socioespacial en nuestro medio, en algunas de sus consecuencias presentes en un sector de Cali, caracterizado por acoger los flujos migratorios más intensos de migrantes provenientes

principalmente de Buenaventura y la Costa Pacífica sur (Nariño y Cauca) desde la década de 1970 hasta nuestros días y en posibles medidas para mitigar sus efectos.

Como consecuencia de la magnitud de los procesos de informalidad y por sus implicaciones en el desarrollo urbano, la segregación socioespacial y la violencia urbana como una de sus más alarmantes consecuencias vienen siendo, desde hace algunos años, motivo de preocupación para Cali. No solo porque representa un problema de política y de agenda pública, sino porque involucra un buen número de enfoques por implementar en la búsqueda de indicadores más alentadores. No obstante, la relación entre segregación socioespacial, necesidades básicas insatisfechas, carencias en los servicios urbanos y los altos niveles de criminalidad se aborda tímidamente y no con la contundencia que cabría esperarse.



Las migraciones: la ciudad autoproducida y la violencia urbana

El aumento del crecimiento de las principales ciudades colombianas ha sido explicado tradicionalmente por la conjugación de las migraciones internas y el proceso de industrialización experimentado desde comienzos del siglo XX. Sin embargo, a mediados del siglo pasado, con la intensificación de la violencia, las migraciones y el desplazamiento forzado desde el campo a la ciudad (Torres, 1993), el crecimiento de las ciudades adquiere dimensiones muy elevadas. El aumento poblacional derivado en el proceso llevó a que Colombia pasara de ser un país eminentemente rural a concentrar más de 75 % de la población en entornos urbanos.

Cali experimentó tal dinámica y fue escenario de acontecimientos que le imprimieron la fisonomía actual, en la que se manifiestan los efectos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, crisis económicas, desigualdad, posibilidades de superación, entre otros. El crecimiento demográfico que se dio con tasas muy altas en comparación con su entorno regional permitió que cerca de 67 % de la población que se asentó en el distrito de Aguablanca, amplio sector ubicado al suroriente del perímetro urbano de la ciudad, constituido por las comunas 13, 14 y 15², proviniera principalmente de departamentos como Chocó, Cauca y Nariño, población que en su mayoría se autodefine como afrodescendiente, y ciudades aledañas y el restante 33 % de movimientos intraurbanos de Cali, tras lo cual se sentaron las bases de la pluralidad étnica y cultural que hoy caracteriza a la ciudad. De acuerdo con el más reciente censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población afrodescendiente en Colombia representa 10.6 %, es decir, 43 16 592 personas. De estos, Cali, con 26.2 % de población afro, es la ciudad del país donde más se concentra este grupo poblacional.

En cuanto se acogía a dicha población, se consolidaba el área metropolitana, con Cali como centro dominante, constituido por los municipios del sur del Valle del Cauca y los municipios de la zona plana del norte del departamento del Cauca, cuya población históricamente ha sido de mayoría negra. Simultáneamente, se activaban otros procesos de ocupación del territorio y se desencadenaba la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad, acudiendo a lo que Abramo (2010) denomina "lógica de la necesidad"³ como respuesta de este sector de la población a las condiciones restrictivas de acceso: del total del suelo urbano, 12 090 ha, entre 35 y 40 %, por lo menos, han sido ocupadas informalmente (Torres, 2009) y luego se generaba presión sobre la prestación efectiva de servicios urbanos y se reclamaban mejores condiciones en el hábitat.

Un aspecto significativo de Cali es la polarización en la ciudad; esta conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido que aglutina los servicios institucionales, financieros y comerciales; complementados con la agrupación de la actividad económica localizada en los principales ejes viales en sentido norte-sur. Esta distribución espacial compacta se vio modificada por la formación de grandes concentraciones de población de bajos ingresos hacia el oriente y por la ubicación al occidente de familias de ingresos medios y altos; no en vano la percepción que los caleños tienen de su ciudad puede definirse como la unidad dúplice o la "convivencia" de dos ciudades diferentes: al costado occidental, la que se ha construido de acuerdo con una visión que impulsó la clase dirigente en periodos determinados que perseguía el paradigma de ciudad moderna, es decir, aquella en la cual de manera planificada orientó su desarrollo cargada de referentes provenientes del hemisferio occidental; y al oriente y rodeando a la anterior a manera de un anillo

2. Habitan en estas tres comunas 447 699 personas y las componen 25 barrios, 15 urbanizaciones o sectores y 2966 manzanas.

3. Lógica inherente al proceso acelerado de urbanización de América Latina, buena parte de África y Asia, en contraposición a las otras dos lógicas sociales de acceso al suelo urbano: la del Estado y la del mercado, y que a diferencia de estas no requiere previa acumulación de capital político, institucional o monetario y obedece, en un principio, a la necesidad de ocupar un lugar para instalarse en la ciudad.



por los cerros occidentales, la que en busca del mismo modelo no logra acceder por múltiples razones a los beneficios de la aglomeración y el desarrollo.

El aislamiento físico al que fue sometida la población que se fue localizando en asentamientos de origen informal y la reforma liberal de la economía desencadenada por el Consenso de Washington a finales de la década de 1980 se manifiestan actualmente, entre otros aspectos, en condiciones laborales más inestables y en la dificultad de inserción de la población más pobre al empleo formal.

La segregación, entendida de acuerdo con Rodríguez (2001) como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad”, es un rasgo característico de la sociedad

contemporánea. En Cali es destacado el peso de la segregación espacial en la percepción del ciudadano común acerca de los habitantes de un sector específico de la ciudad y en la reducción de oportunidades de progreso. Es conocido que habitantes de estos sectores prefieren ocultar su verdadero lugar de residencia en el momento de presentarse a una convocatoria para optar por un empleo, así como la intranquilidad que supone dejar casas e hijos solos en sectores reconocidos por su inseguridad y conflictividad, la dificultad para solicitar servicios de taxi y otros problemas de movilidad, ya sea por los grandes desplazamientos y el porcentaje de los ingresos de las familias destinado a cubrir necesidades de transporte, por la existencia de las llamadas fronteras invisibles: zonas restringidas para el paso de ciudadanos en los barrios impuestas por las pandillas.

Foto 1

Asentamiento informal en el sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul en la comuna 13.



Fuente: Miguel Vargas (2013).

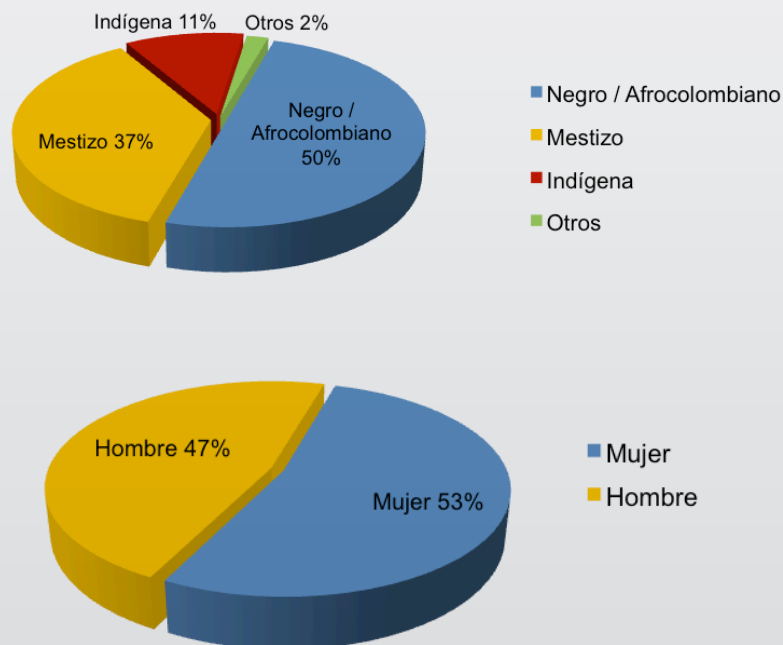


El Cali actual alberga una sociedad multirracial⁴, sin embargo, negros y mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social; tema preocupante para la percepción de la diversidad étnica es la concentración espacial de la población afrodescendiente en barrios y sectores marginados específicos. El asentamiento de estas comunidades en la ciudad ha estado marcado en buena medida por esa condición dicotómica legal/ilegal que remite a las modalidades de acceso a la tierra.

La variada composición social y étnica de los sucesivos pobladores fue determinante al alimentar las profundas transformaciones que se darían en la ciudad, que había permanecido casi paralizada en su morfología tradicional colonial hasta bien entrado el

siglo XX. No obstante, al mismo tiempo en ella se fueron expresando los violentos desarraigos de la población rural colombiana y, en especial, de la región suroccidental de Colombia, que no podía cubrir los precios estructurados por el mercado formal de suelo y vivienda. A este respecto, según datos de Acción Social, Cali es la tercera ciudad receptora de población en situación de desplazamiento forzado: 82.896 personas habían recibido a noviembre de 2011 para 20.423 hogares. Este hecho contribuye a la generación de asentamientos de desarrollo incompleto como una condición siempre presente en la dinámica interna de las grandes ciudades colombianas y compromete de manera notable la capacidad del Estado para brindar servicios públicos domiciliarios y entornos adecuados y de calidad a sus pobladores.

Figura 1
Caracterización de la población desplazada en 2011.



Fuente: Plan de Desarrollo, Municipio de Santiago de Cali 2012-2015, según caracterización realizada por la Secretaría de Salud Municipal.

4. Cali es la segunda ciudad en América Latina con mayor población afrodescendiente (26.2 % de su población, es decir, alrededor de 588 095 personas), solo superada por Salvador de Bahía en Brasil.



Según el *Estudio de déficit habitacional Santiago de Cali 2007*, viven en la ciudad alrededor de 169.163 hab en 46 asentamientos de desarrollo incompleto, es decir, 8.2 % de la población urbana de la ciudad. Paradójicamente, a pesar de la cantidad de tierra ofertada ilegalmente en la ciudad, el conocimiento sobre los mecanismos y condicionantes que tienen lugar en su dinámica es aún escaso y el factor explicativo en la propia problemática del mercado (legal e ilegal) ha sido poco explorado. De acuerdo con Sabatini y Brain (2008), en el funcionamiento de los mercados de suelo está la clave de la segregación residencial de las ciudades latinoamericanas, los cuales están articulados por las preferencias y decisiones de localización de una gran cantidad de agentes. Según Jaramillo (2008), el funcionamiento de los mercados del suelo explicaría la peculiaridad y las características comunes de las ciudades latinoamericanas relativas a la producción de la ciudad informal. Además, el fenómeno de la informalidad urbana se relaciona con la estructura social de las ciudades latinoamericanas que tuvo origen en determinantes generales como son las modalidades de acumulación, su lugar en el sistema global de división del trabajo, etc., y el mercado del suelo las traduce como manifestación en el espacio. Las jerarquías sociales establecidas en Colombia de manera tajante no necesitan altos niveles de segregación; cuando existe la posibilidad de capitalizar rentas del suelo mediante proyectos inmobiliarios y los beneficiarios son tanto compradores como promotores, es factible la reducción de la segregación. La fragmentación y subdivisión predial en el interior de barrios acomodados que son ocupados o comprados por familias de ingresos menores es una prueba de ello; es decir, en América Latina tiene mayor peso específico en la segregación la necesidad de acumulación resultante de la valorización inmobiliaria que la necesidad de separación por cuestiones de identidad social, que se ve reforzada por externalidades de vecindad que remiten al concepto de 'calidad de vida', que excluye a quienes no pueden pagar por ella.

En nuestro medio, el estado de la investigación sobre segregación residencial y mercados informales de suelo

es escaso y, por consiguiente, el control de la segregación es un campo de la gestión pública que no ha sido abordado en la ciudad y que puede verse mitigado dadas las pautas culturales que facilitarían la proximidad espacial entre hogares de distinta condición social; a este lado del mundo, diversos factores favorecieron la mezcla racial y una integración social que no se consolida del todo, pero que permite márgenes de acción para la intervención; es decir, los cimientos de la segregación espacial de los grupos sociales en las ciudades de América Latina están relacionados con la capitalización de plusvalías y no con el establecimiento y defensa de identidades culturales y sociales vinculadas directamente con las desigualdades y las diferencias sociales (Sabatini y Brain, 2008), tal como se manifiesta en varias ciudades de los Estados Unidos, donde la segregación espacial y el racismo al que son sometidas las minorías étnicas son marcadas en función de factores culturales, económicos e institucionales.

En el oriente de Cali, tienen lugar los mayores problemas sociales, físicos y económicos de la ciudad; en su interior se localiza el distrito de Aguablanca, que evidencia esa visión de ciudad dual, ese Cali que empezó a gestarse en la década de 1970 y que se caracterizó en un comienzo por unas condiciones urbanísticas más precarias respecto de otros asentamientos que tenían origen en la misma época y por unos niveles alarmantes de pobreza. Esto tiene implicaciones directas en el estigma social y la percepción del ciudadano común asociada a la pobreza y a población afrodescendiente. Santiago Arboleda (2005) establece tres oleadas migratorias de la zona centro-sur del Pacífico hacia Cali que se dieron en el periodo 1950-1980. La más notoria fue la desencadenada el 12 de diciembre de 1979 por el maremoto a 75 km de la costa de Tumaco y la que tendría una influencia determinante en la constitución del actual distrito de Aguablanca. El mecanismo de la emigración operó generalmente como en el resto del mundo, por medio de redes de contacto que son establecidas previamente, así quienes ya habitan en la ciudad provenientes del Pacífico se convierten en redes de apoyo para los nuevos migrantes, en general familiares o conocidos.



Ese patrón de crecimiento físico expansivo, discontinuo y desmesurado de Cali fue tomando cada vez más fuerza y aceptación con la aparición de los conjuntos residenciales en el área de expansión y del distrito de Aguablanca al oriente de la ciudad y que se expresará espacialmente en este último, en una pésima distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin vínculo alguno con las zonas de empleo; la localización siempre fue un tema fundamental para la población de menores ingresos, pero cada vez más el tema de las oportunidades de progreso adquiere mayor relevancia y un papel central en las discusiones urbanas.

El proceso crítico de agudización de los problemas sociales fruto de la tensión entre la ciudad formal y la ciudad informal se evidencia para esta última en los niveles de desintegración social, en los valores de indicadores de necesidades básicas insatisfechas, en el déficit en cobertura de educación y en espacio público efectivo y en la elevación de los índices de violencia, que dan lugar a fenómenos de “guetización” que, incluso, generan desplazamiento intraurbano en algunos barrios del oriente; no en vano Cali ha sido catalogada dentro de las 10 ciudades más violentas del mundo por la ONG Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia en un estudio de 2013⁵. Según dicho estudio, Cali aparece en el cuarto lugar en la clasificación de las 50 ciudades más violentas del mundo, con una tasa de 83.2 homicidios por cada 100 000 hab, solo superada por San Pedro Sula (Honduras) con una tasa de 187.14, Caracas (Venezuela) con 134.36 y Acapulco (México) con 112.80.

De acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas* (2013: 5) para los años 2013-2014, la explicación del aumento de la violencia y el delito en entornos urbanos en América Latina es multidimensional y aborda en su desarrollo cuatro dimensiones:

A. *La económico-estructural, que señala la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un*

contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”;

- B. *La social, en la que destacan los cambios en la estructura familiar- con un importante incremento de hogares monoparentales, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social;*
- C. *Los facilitadores del delito como las armas, el alcohol y las drogas, y*
- D. *La falta de capacidades del Estado- Policías, jueces, Ministerios Públicos y cárceles para hacer frente al desafío de la inseguridad.*

Por otro lado, estos grupos poblacionales tienden a utilizar el hecho de su concentración espacial en el territorio como un mecanismo de protección y ayuda mutua como reacción defensiva a la discriminación económica, institucional y cultural, reforzando el patrón de segregación espacial. Es lo que Borja *et al.* (1998) denominan un doble proceso de segregación urbana: por un lado, de las minorías étnicas con respecto al grupo étnico dominante; por otro, de las distintas minorías étnicas entre ellas. De igual manera, la probabilidad de ser víctima de un hecho violento en estos sectores aumenta y la juventud es precisamente la población más afectada en este sentido. El conflicto entre pandillas y el establecimiento de las denominadas fronteras invisibles son los principales factores de muertes violentas en la población juvenil de Cali. De acuerdo con la Personería Municipal, hasta Octubre de 2014 se habían registrado en la ciudad 1.137 muertes violentas, de las cuales 359 casos, el 31,57% se registraron en el distrito de Aguablanca; de éstos últimos, 93 fueron ejecutados contra menores de edad, en hechos relacionados con enfrentamientos entre pandillas, retaliaciones, micro-tráfico de drogas, hurtos y cruce de fronteras invisibles. En los primeros cuatro meses del 2015, se han presentado 321 casos, aunque debe resaltarse que la tasa de homicidios desciende respecto al año pasado.

5. Las otras ciudades colombianas mencionadas en el listado son Palmira en el puesto 11, Santa Marta en el 32, Cúcuta en el 33, Pereira en el 34 y Medellín en el 35.



A pesar de lo anterior, los datos permiten establecer que los efectos más complicados de descomposición social en estos territorios vienen agravándose en los últimos tiempos; por lo tanto, se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, la falta de oportunidades laborales y los altos índices de criminalidad, y hacen mella en la calidad de las relaciones sociales en el interior de la ciudad.

La coincidencia de altos niveles de pobreza y de segregación socioespacial crea condiciones favo-

rables para la violencia. Massey (1995) establece en un estudio sobre la relación entre segregación y criminalidad en los Estados Unidos que a menos de que se introduzca un proceso de desegregación el ciclo perverso de violencia continuará.

En las tablas 1 y 2 se aprecian los datos obtenidos en la encuesta Sisbén (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios) por comuna, donde quedan en evidencia los alarmantes resultados para el distrito de Aguablanca (comunas 13, 14 y 15) y las comunas 16, 18, 20 y 21.

Tabla 1
Hogares según tipo de carencia, encuesta Sisbén por comuna

Comuna	Hogares	Tipo de carencia									
		Vivienda inadecuada		Servicios inadecuados		Inasistencia escolar		Hacinamiento crítico		Dependencia económica	
		Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Comuna	283 834	3135	1.1	7334	2.6	2353	0.8	29 168	10.3	5061	1.8
1	8797	151	1.7	334	3.8	60	0.7	1183	13.4	172	2.0
2	1456	138	9.5	291	20.0	17	1.2	279	19.2	39	2.7
3	5241	21	0.4	10	0.2	50	1.0	497	9.5	43	0.8
4	9111	38	0.4	241	2.6	36	0.4	631	6.9	120	1.3
5	10 277	2	0.0	4	0.0	37	0.4	140	1.4	41	0.4
6	30 365	201	0.7	1349	4.4	150	0.5	1902	6.3	329	1.1
7	15 595	147	0.9	615	3.9	83	0.5	1321	8.5	237	1.5
8	15 981	12	0.1	6	0.0	67	0.4	717	4.5	159	1.0
9	3025	34	1.1	12	0.4	15	0.5	380	12.6	28	0.9
10	651	1	0.2	1	0.2	1	0.2	75	11.5	6	0.9
11	15 954	9	0.1	12	0.1	82	0.5	1045	6.6	186	1.2
12	12 710	23	0.2	7	0.1	63	0.5	921	7.2	183	1.4
13	33 702	603	1.8	1906	5.7	344	1.0	3847	11.4	762	2.3
14	33 585	245	0.7	146	0.4	382	1.1	3671	10.9	789	2.3
15	20 925	365	1.7	752	3.6	256	1.2	3082	14.7	549	2.6
16	18 178	73	0.4	30	0.2	163	0.9	1890	10.4	350	1.9
17	69	24	34.8	67	97.1	0	0.0	28	40.6	3	4.3
18	14 079	518	3.7	527	3.7	98	0.7	2096	1.9	351	2.5
19	984	15	1.5	49	5.0	2	0.2	123	12.5	17	1.7
20	8887	185	2.1	262	2.9	78	0.9	1625	18.3	240	2.7
21	24 262	330	1.4	713	2.9	369	1.5	3715	15.3	457	1.9

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012-2015 a partir de base certificada Sisbén 2010, Subdirección de Desarrollo Integral-DAP. Resaltados los datos del distrito de Aguablanca.



Tabla 2
Hogares con necesidades básicas insatisfechas en la encuesta Sisbén por comuna

Comuna	Hogares	Total de carencias					Hogares con alguna carencia	Hogares con NBI (-%)	Hogares con dos o más carencias	Hogares en miseria (%)
		1	2	3	4	5				
Comuna	283 834	34 850	4072	294	10	0	39 226	13.8	4376	1.5
1	8797	1431	147	8	0	0	1586	18.0	155	1.8
2	1456	435	82	9	0	0	526	36.1	91	6.3
3	5241	487	55	1	0	0	543	10.4	56	1.1
4	9111	881	72	1	0	0	954	10.5	73	0,8
5	10.277	220	1	0	0	0	221	2,2	1	0.0
6	30 365	2898	378	24	1	0	3301	10.9	403	1.3
7	15 595	1.778	221	12	0	0	2011	12.9	233	1.5
8	15 981	869	40	0	0	0	909	5.7	40	0.3
9	3025	389	23	0	0	0	412	13.6	23	0.8
10	651	81	1	0	0	0	82	12.6	1	0.2
11	15 954	1233	46	0	0	0	1279	8.0	46	0.3
12	12 710	1064	55	0	0	0	1119	.8	55	0.4
13	33 702	4845	884	78	3	0	5810	17.2	965	2.9
14	33 585	4205	372	13	0	0	4590	13.7	385	1.1
15	20 925	3403	525	58	3	0	3989	19.1	586	2.8
16	18 178	2168	128	3	0	0	2299	12.6	131	0.7
17	69	37	29	1	0	0	67	97.1	30	43.5
18	14 079	2418	287	24	2	0	2731	19.4	313	2.2
19	984	144	19	3	0	0	166	16.9	22	2.2
20	8887	1785	195	10	0	0	1990	22.4	205	2.3
21	24 262	4079	512	49	1	0	4641	19.1	562	2.3

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012-2015 a partir de base certificada Sisbén 2010, Subdirección de Desarrollo Integral-DAP. Resaltados los datos del distrito de Aguablanca.

Planificación y vigencia de la Ley 388

A pesar de la evidencia empírica respecto de la segregación, no existe una cifra que delimite la frontera entre niveles que son aceptables y los que no.

Hasta nuestros días, básicamente continúa el modelo descrito; se consolida el distrito de Aguablanca al oriente y la ocupación de la ladera al occidente y

noroccidente de la ciudad. Los años de desinterés en la materia por parte de los dirigentes para enfrentar la problemática se manifiestan en la actualidad en un proceso de involución del desarrollo urbano de la ciudad que potencializó la producción de una estructura socioespacial desigual que requiere de grandes inversiones para mitigar sus efectos.



Foto 2

Vista de un pasaje en el asentamiento Polo en el sector Lagunas de El Pondaje y Charco Azul en la comuna 13.



Fuente: Miguel Vargas (2013).

La construcción de la convivencia basada en el respeto de las diferencias es uno de los retos más importantes de las sociedades actuales y la reducción de la enorme brecha económica y espacial entre ricos y pobres, tarea pendiente del Estado. Este, como coordinador social de las relaciones entre los individuos y los grupos sociales, ha tenido un papel determinante en el origen, el desarrollo, la consolidación y la eventual regularización de los asentamientos informales con asiento en el distrito de Aguablanca, interviniendo en la producción de la ciudad por medio de la

Administración Pública para garantizar el acceso a bienes mediante el gasto público, políticas públicas, tasas y tributos. De esta manera, los asentamientos informales fueron receptores de determinaciones emanadas desde el poder central y el Gobierno local, en general para revertir la condición de informalidad de los asentamientos, pero, en ocasiones, facilitando su origen con decisiones involuntarias o deliberadas.

Este accionar tiene diversos enfoques de acuerdo con las exigencias y condiciones en periodos específicos



y se relaciona de manera directa con la producción legislativa. Generalmente, la estrategia implementada por el Estado busca que la ciudad formal con la implementación de políticas públicas incorpore a sí misma la realidad de los desarrollos de origen informal, pero sin reconocer y apropiarse sus prácticas y lógicas de funcionamiento. El hecho positivo es el de incorporar a la dinámica de la ciudad formal y al mercado inmobiliario dichos sectores de la ciudad; no obstante, las condiciones de estigmatización y exclusión no se consiguen erradicar y persisten en el tiempo.

Al respecto, en las últimas décadas se desprenden una serie de figuras que van desde el impulso al desarrollo progresivo de las viviendas como una crítica al urbanismo tradicional y a la práctica arquitectónica que no admite la evolución ni el crecimiento de las soluciones; la seguridad de tenencia y derechos de propiedad como una garantía pública al no desalojo e incentivo a los trabajos de mejora del hábitat; el desarrollo y la participación comunitaria caracterizado por un enfoque histórico-estructural sin intervención física ni jurídica, sino política y social como un impulso al trabajo asociado y a la democracia participativa y los programas de mejoramiento integral como una figura de descentralización municipal para integrar los asentamientos informales al tejido urbano y social.

Abramo (2010) explica que la ciudad contemporánea tiene como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo la predominancia del mercado; sin embargo, dada la hegemonía del capital privado establece la necesidad de tomar precauciones para evitar dicho escenario mediante el retorno de la acción pública, la intervención directa y reguladora del Estado en la planificación y coordinación de uso del suelo urbano. En ese sentido, hay algunos avances; sin embargo, a pesar de contar ya con más de quince años de expedición de la Ley 388 o Ley de Desarrollo Territorial, no se ha aprovechado todo su potencial para incidir de manera positiva en la producción de la estructura urbana. Cali

da muestras de avances muy tímidos en temas de gestión del suelo. El impuesto predial, por ejemplo, tendría que ser progresivo, de modo que la tarifa aumente en la medida en que aumentan los metros cuadrados de propiedad. Por otro lado, a pesar de que el Decreto 321 de 2012 "Por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal" establece la participación en plusvalía, discusiones técnicas respecto del proceso de liquidación de la base gravable de la participación retardaron su aplicación efectiva, tras lo cual perdieron la oportunidad de recuperar parte de la riqueza generada por acciones municipales e intentar generar equilibrio urbano.

La estructura tarifaria para el cobro de los servicios públicos debería ser más equitativa, destinando para su pago un porcentaje de los ingresos familiares de estos sectores más acorde con sus posibilidades reales de pago. Cali cuenta por lo pronto con el proyecto de revisión del plan de ordenamiento territorial (POT)⁶, el cual acoge lo dispuesto por el Decreto Nacional 0075 del 23 de enero de 2013, que obliga a los desarrollos habitacionales a incorporar en 20 % del área útil residencial viviendas sociales en predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana para evitar que estas se concentren en algunas zonas específicas de Cali y conformar porciones de la ciudad más integradas socialmente. Por otro lado, se acometen por parte del sector privado en áreas con menos problemas sociales para capitalizar rentas del suelo, proyectos de centros comerciales y otros residenciales con viviendas dirigidos a sectores populares con un mayor nivel adquisitivo, con lo cual se genera una especie de gentrificación sin expulsión, dadas las condiciones de propiedad del suelo, muy distintas de las de las áreas centrales que reducen la segregación residencial, no obstante gracias al manido esquema de la unidad residencial y al de la protección por interminables muros, alambre de púas y vigilantes armados, a costa de la vitalidad y animación urbana y desdibujando ese proyecto ciudadano común con dos caras, que es la ciudad de Cali.

6. Recientemente adoptado mediante el Acuerdo 0373 de 2014.



Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali (2012-2015). *Plan de Desarrollo 2012-2015. CaliDA, una ciudad para todos*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- Abramo, P. (2010). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis. *Territorios*, 18.
- Arboleda, S. (2005). Una tatabrada más: migrantes afrocolombianos de cuarta generación y su adaptación al contexto urbano. *Historia y espacio*, 24, 163.
- Borja, J., Castells, M., Belil, M. y Benner, C. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus
- Fondo Especial de Vivienda, Alcaldía de Santiago de Cali, Cali, un nuevo latir, EMAR y Camacol (2007). *Estudio de déficit habitacional Santiago de Cali 2007*. Santiago de Cali. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/vivienda/camacoldef123.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2013). Resumen informe regional de desarrollo humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnostico y propuestas para América Latina. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18, 11-54.
- Massey, D. S. (1995). Getting away with murder: segregation and violent crime in urban America. *University of Pennsylvania Law Review*, 1203-1232.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* Santiago de Chile: Cepal.
- Sabatini, F. y Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE*, 34(103), 5-26.
- Torres Tovar, C. A. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Artes.
- Torres Carillo, A. (1993). *La ciudad en la sombra, barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977*. Bogotá: Cinep.