

# Planeación insurgente en asentamientos informales: un estudio de caso en Cali, Colombia\*

Fecha de recepción: 5 de julio del 2012 Fecha de aceptación: 3 de septiembre del 2012

**Melanie Lombard**

Doctora en Planeación Urbana

Investigadora. Global Urban Research Centre

University of Manchester

melanie.lombard@manchester.ac.uk

**Resumen** Este artículo explora las experiencias de residentes de asentamientos urbanos informales en su participación en planeación urbana. Debido a que la planeación estatal frecuentemente excluye habitantes de asentamientos informales, se propone la “planeación insurgente” a modo de concepto alternativo para comprender las actividades organizadas por ellos y se define como la acción directa de los residentes en la transformación de recursos y capacidades locales en capital social y político para defender y mejorar su vecindario. Se encuentra que las oportunidades de participación en este contexto son escasas a pesar de la existencia de mecanismos formales, debido a la carencia de estatus formal o legal del barrio. No obstante, los altos índices de participación informal o prácticas de planeación insurgente conllevaron a que el barrio tenga un estado actual de relativa consolidación física. Pero hoy en día hay un estancamiento en la actividad comunitaria, quizá debido al estatus no reconocido del barrio y a la falta de legalización de la tenencia de la tierra. El artículo concluye con algunas recomendaciones políticas para un mayor apoyo para los barrios informales.

**Palabras clave autor** Asentamientos informales, Colombia, planeación, participación.

**Palabras clave descriptor** Asentamientos urbanos, rehabilitación urbana, vivienda popular, urbanismo.

\* Artículo de investigación científica y tecnológica, basado en la disertación *Participation in Planning in Marginalised Urban Communities: A Case Study from Colombia*, presentada para el grado de maestría en Política y Práctica de Planeación en London South Bank University. Fecha de inicio: octubre de 2004. Fecha de presentación: octubre de 2005. Fue traducido por doctora Sandra Torres, SLIC, University of Manchester. Quisiera expresar mi gratitud a los residentes de Belisario Betancourt por su cooperación en este proyecto investigativo, a los funcionarios de Gobiernos locales y a otras organizaciones en Cali. De manera especial quisiera agradecer al equipo de Fundaps por su apoyo y a Alex y a Eduardo de la Asociación de Juveniles Libertad, cuya ayuda y orientación fueron esenciales para el proyecto.

# Insurgent Planning in Informal Settlements:

A Case Study from Cali, Colombia

**Abstract** This article explores the experiences of urban informal settlements residents in formal and informal planning, and in the light of state planning's frequent exclusion of informal settlement residents, asks whether "insurgent planning" offers a conceptual alternative for understanding activities organized by these residents. Insurgent planning is understood as direct action by residents to transform local resources and capacities into political and social capital to defend and improve their neighborhood. It is found that opportunities for participation in this context are scarce, despite the existence of formal mechanisms, due to the neighborhood's lack of formal status. However, high levels of informal participation or insurgent planning, have contributed to the neighborhood's relatively consolidated physical state. But the present stagnation of community activity is perhaps due to the neighborhood's unrecognized status, and its lack of legal land tenure. The article concludes with some policy recommendations to better support informal neighborhoods.

**Key words** Colombia, informal settlements, participation, planning.

**Key words plus** Urban settlements, urban renewal, low cost housing, urbanism.

## Planejamento Insurgente en Asentamientos Informais: um estudo de caso em Cali, Colômbia

**Resumo** Este artigo explora as experiências de residentes de assentamentos urbanos informais na sua participação em planejamento urbano. Devido a que o planejamento estatal frequentemente exclui habitantes de assentamentos informais, propõe-se o "planejamento insurgente" a modo de conceito alternativo para compreender as atividades organizadas por eles e define-se como a ação direta dos residentes na transformação de recursos e capacidades locais em capital social e político para defender e melhorar a sua vizinhança. Encontra-se que as oportunidades de participação neste contexto são escassas apesar da existência de mecanismos formais, devido á carência do status formal ou legal do bairro. Não entanto, as altas taxas de participação informal ou práticas de planejamento insurgente implicaram que o bairro tivesse um estado atual de relativa consolidação física. Contudo, hoje em dia tem um estancamento na atividade comunitária, talvez devido ao status não reconhecido do bairro e á falta de legalização na posse da terra. O artigo conclui com algumas recomendações políticas para um maior apoio para os bairros informais.

**Palavras chave** Assentamentos informais, Colômbia, planejamento, participação.

**Palavras chave descritor** Assentamentos urbanos, reabilitação urbana, habitação popular, urbanismo.

## Introducción

La forma de tratar los problemas de los asentamientos urbanos informales ha sido tema de discusión dentro de la teoría y práctica de la planeación desde la década del cincuenta. Se estima que cerca de 32% de la población urbana del mundo vive en asentamientos informales (UN-Habitat, 2006). De acuerdo con el informe del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas de 2003, *The Challenge of the Slums* (El reto de los tugurios), estos asentamientos son “una manifestación física y espacial de pobreza urbana y desigualdad en la ciudad” (UN-Habitat, 2003, p. xxvi). Los asentamientos urbanos informales van en aumento y sufren de marginación social y espacial y la planeación formal o estatal no ha determinado aún cómo enfrentar esta informalidad. En el caso de ciudades latinoamericanas, se ha observado que el territorio se caracteriza por el “desorden planificado” (Saldarriaga, 2001, p. 1).

En el contexto de los asentamientos urbanos informales se ha expuesto que el control de los residentes es importante para el bienestar de los individuos y las comunidades (Turner, 1972) y a la vez se ha reconocido que quienes formulan las políticas no comprenden cómo es la vida del habitante de estos sectores (Devas & Rakodi, 1993), prevaleciendo un modelo de planeación estatal que excluye a las comunidades marginadas. En este sentido la planeación insurgente ofrece una alternativa para comprender y planear la vida urbana de los habitantes que conforman estos barrios a espaldas de la planeación estatal.

Se explora el potencial de este concepto alternativo para entender las acciones de los residentes en la construcción de sus propios espacios, fuera o al margen del marco de la planeación formal. El artículo está basado en los resultados de un proyecto investigativo cuyo objetivo era analizar cómo participan los miembros de asentamientos urbanos informales en la planeación de sus barrios, cuál es la visión de quienes están involucrados y cómo esto contribuye a la consolidación de los barrios. La investigación se llevó a cabo en un barrio informal de la ciudad de Cali donde se hicieron entrevistas a sus habitantes, líderes comunitarios, funcionarios del Gobierno local y representantes de varias ONG. Dado que el estudio se enfoca en percepciones y experiencias, se utilizó una metodología cualitativa.

La estructura de este artículo se constituye así: primero se plantea el marco teórico de la investigación, luego se brinda información contextual sobre la informalidad, la planeación y la participación en Colombia y para finalizar se presentan los resultados de la investigación. Se encontró que a pesar de la existencia de mecanismos formales las oportunidades de participación en este contexto son escasas, debido a la carencia de estatus legal del barrio. Por otro lado, se encontró que los altos índices de participación informal o prácticas de planeación insurgente han conllevado a que el barrio tenga un estado actual de relativa consolidación física. Sin embargo, hoy en día hay un estancamiento en la actividad comunitaria, tal vez

por la falta de reconocimiento legal del barrio y la carencia de títulos sobre la tierra. El artículo concluye sobre la necesidad de incorporar en las políticas y en los planes estatales un mayor apoyo para los barrios informales.

## Asentamientos urbanos informales, planeación y participación

Se estima que uno de cada tres individuos de la población urbana mundial vive en asentamientos informales (UN-Habitat, 2006). Con frecuencia dichos asentamientos son la única opción de vivienda para las comunidades de bajos ingresos que no pueden tener acceso a vivienda y a tierra por otros medios. Las condiciones de vida de estos lugares se caracterizan por hacinamiento, precariedad en la vivienda y acceso inadecuado a agua potable, higiene y otros servicios básicos, además por inseguridad en la tenencia de la tierra debido a su estatus irregular, ya que se desarrollan fuera de la planeación formal y de las normativas de construcción.

Debido a que son identificados como asentamientos informales, las comunidades que allí viven pueden verse marginadas, es decir, están consideradas distantes y desconectadas de las principales actividades urbanas (Mooney, 1999), aunque su rol productivo dentro de la misma ciudad ha sido reconocido por décadas (Mangin, 1969; Perlman, 1976).

A pesar de los años de investigación sobre este fenómeno urbano, nuestra comprensión de asentamientos informales aún es escasa, lo que puede atribuirse al marco dualista prevalente que postula que la informalidad es un problema para las autoridades urbanas (Varley, 2008; Porter, 2011). Según Roy (2005, p. 147) la informalidad se entiende como “un estado de excepción” del proceso formal de la urbanización; entonces los

lugares informales se ven separados de la ciudad formal y la legalización está sugerida como la “solución”, una visión reproducida y respaldada por los retratos negativos de los barrios pobres (Davis, 2006). Como respuesta a esto, nuevas tendencias teóricas, entre ellas la del “urbanismo poscolonialista” (Robinson, 2006), entienden estos asentamientos como sitios de habitación (*livelihood*) y política, reconociendo los espacios de la pobreza y las formas de agencia que a menudo son invisibles en la teoría urbana (Roy, 2011; Huchzermeyer, 2004). Esta corriente también ha influenciado investigación empírica sobre asentamientos informales en América Latina, enfatizando en el papel de los agentes sociales (Torres, 2007; Hernández, 2012).

De hecho, estos lugares también tienen una capacidad enorme de productividad y creatividad. En los asentamientos informales “es usual que los residentes construyan sus hogares y el mismo asentamiento a lo largo de los años” (Imparato & Rusler, 2003, p. 1). Este proceso llevado a cabo por los residentes tiene lugar fuera del marco de la planeación formal y puede tardar muchos años. Después de satisfacer la necesidad más esencial (la vivienda) se pueden obtener servicios básicos como el agua, la electricidad y el alcantarillado presionando a los políticos y a las autoridades locales. Normalmente este proceso es largo, lo que deja a los residentes a merced de préstamos de servicios piratas<sup>1</sup> poco fiables, costosos o dependiendo de empresas de servicios privados mientras esperan la acción de las autoridades.

Frente al desarrollo de estos asentamientos las respuestas desde la planeación a veces son negativas e incluyen desalojo forzoso, negligencia benigna y reasentamientos obligados y poco convenientes (UN-Habitat, 2003). La planeación a menudo está entendida como las “políticas y prácticas públicas espaciales” (Huxley & Yiftachel, 2000,

1 La piratería en este contexto se refiere a la apropiación de un suministro existente que no fue legalmente asignado a los residentes.

p. 334); no obstante, la asociación larga entre planeación y sistemas de regulación implica que con frecuencia no se toma en cuenta la multitud de otras actividades que ayudan construir los lugares urbanos, en particular asentamientos informales que muchas veces son excluidos de la planeación formal. En efecto, se ha sugerido que la planeación debe entenderse como “una actividad social, no un sistema” (Campbell, 2002, p. 274). Dentro de la planeación formal, los residentes de una ciudad o lugar pueden involucrarse en su construcción por medio de participación.

De esta manera, dicha planeación puede desempeñar un papel importante en la conformación de calidad de vida y perspectivas de los asentamientos urbanos informales al facilitar significativas mejoras domésticas y comunitarias. En el entorno de los asentamientos informales, estas mejoras pueden estar relacionadas con la calidad de la vivienda y el espacio, la seguridad en la tenencia de la tierra, la infraestructura y los servicios básicos, los derechos de ciudadanía asociados con el domicilio y la eliminación de la exclusión y la discriminación (Imparato & Rusler, 2003). La participación de los residentes es una parte integral de tales programas, ya que “la participación de la gente que vive en la pobreza y sus organizaciones representativas, bajo igualdad de condiciones facultativas, [es] crucial para solucionar el problema efectivamente” (UN-Habitat, 2003, p. xxxiii).

La participación está entendida como intervención ciudadana en decisiones de políticas urbanas, como parte de la función del Gobierno local de responder a problemas sociales urbanos (Guarneros-Meza & Geddes, 2010). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, United Nations Development Programme (UNDP), sugiere que la participación se trata de que las personas se involucren en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que los afectan en sus vidas (IDB, 1997). Llegar a una definición más precisa de la participación es complejo, dado que tienen

muchos significados según el contexto, evidenciado por los debates alrededor del concepto: aunque algunos ven su potencial para empoderar participantes (Arnstein, 1969; Barr, 1995), otros lo han criticado porque no toma en cuenta las relaciones de poder (Goodman, 1972; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998) o hasta su “tiranía” (Cooke & Kothari, 2001). Por lo tanto, este artículo pretende ir más allá de la participación para entender la forma en que los residentes urbanos se involucran en la construcción de sus barrios.

La idea de que las comunidades de bajos ingresos participen en la mejora de su entorno no es nueva: considerando la incapacidad o la respuesta inadecuada de las autoridades locales a las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos, desde la década del sesenta los investigadores han afirmado que un mayor control del habitante sobre la vivienda y sobre las decisiones del entorno estimulan el bienestar individual y comunitario, llegando así a la idea de autoayuda o self-help (Turner, 1968; 1972). Este concepto fue retomado por el Banco Mundial, que en las décadas del ochenta y del noventa promovió políticas para la mejora de localidades, servicios y asentamientos. Sin embargo, el concepto de autoayuda también fue criticado por trasladar la responsabilidad del Estado al individuo en lo referente a la vivienda para los pobres (Ward, 1982).

Pese a los años de discusión y debate sobre este tema, el problema de cómo la planeación debería tratar los asentamientos informales aún no ha sido resuelto. El hecho de que los urbanistas no han podido (¿o no han querido?) comprender cómo viven los habitantes de estos asentamientos y la incapacidad de las agencias para satisfacer la demanda de vivienda y servicios hacen que los residentes urbanos marginados sigan buscando maneras de acceder a la tierra, la vivienda y la infraestructura por sus propios medios (Hardoy & Satterthwaite, 1989; Devas & Rakodi, 1993). En muchos casos donde existe un modelo estatal la planeación

excluye o reprime a las comunidades marginadas a pesar de que tales comunidades puedan representar la fuerza más importante para conformar su entorno. De hecho, algunos sugieren que las ciudades se forman cuando sus ciudadanos se rebelan contra el proceso y los resultados de la planeación (Sandercock, 1998). Estas prácticas de planeación insurgente representan un reto para la planeación estatal, ya que se prioriza a las necesidades de los grupos marginados y, potencialmente, traen consigo a un aumento del capital social y una sociedad civil más fuerte.

El concepto de prácticas de planeación insurgente se desarrolló por Sandercock (1998, p. 129) como una nueva noción de planeación basada en el auge de la sociedad civil y que contiene una nueva definición de justicia social que incluye los asuntos económicos, pero va más allá de ellos para enfrentar los problemas de marginación y exclusión urbana. Para Sandercock las actividades de las comunidades urbanas que se definen como planeación insurgente incluyen la acción directa de los residentes en la transformación de recursos y capacidades locales en capital político y social para defender y mejorar su vecindario. Entonces este modelo de planeación comunitaria desde abajo tiene la posibilidad de enfrentar el modelo profesionalista exclusivo de planeación formal (Sandercock, 1998).

En el presente proyecto investigativo se exploró la participación de los residentes de asentamientos informales para conformar su entorno por medio de mecanismos formales de planeación o de prácticas de planeación insurgente. De esta manera, se espera aportar al debate de cómo los residentes de estas comunidades marginadas contribuyen a construir la ciudad con los recursos que tienen a su alcance, ya que:

El trabajo que las comunidades informales u organizaciones de barrio llevan a cabo por sí mismas en procura de servicios básicos y mejoras locales (cuando las agencias oficiales se niegan a hacerlo) es una fuente de

ejemplos valiosos aunque escasamente documentada de la que los Gobiernos pueden aprender mucho (Hardoy & Satterthwaite, 1980, p. 305).

La investigación en la cual se basa este artículo se desarrolló en un asentamiento informal de Cali. Dado que el estudio se enfoca en percepciones y experiencias, se utilizaron métodos cualitativos como entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión y observación. Los grupos que participaron fueron conformados por residentes del barrio, líderes comunitarios, funcionarios de Gobierno local y representantes de varias ONG. Se hicieron dos grupos de discusión, once entrevistas semiestructuradas y cuatro entrevistas abiertas, para hablar con un total de 37 participantes, en julio de 2005. Participaron veintitrés residentes, tres líderes comunitarios, ocho funcionarios del Gobierno local y tres representantes de varias ONG. La investigación fue respaldada por las asociaciones locales Fundación para la Asesoría de Programas de Salud (Fundaps) y Asociación de Grupos Juveniles Libertad (AJL).

## Barrios informales y la planeación formal en Cali

Como en muchos países de América Latina, Colombia está bastante urbanizada y 76% de sus 43,5 millones de habitantes vive en áreas urbanas (Financial Times, 2004). Aunque Colombia es la cuarta potencia económica de América Latina y tiene un grado de alfabetización de 92%, los índices de desigualdad y pobreza son altos. En 2000, la situación socio-económica del país se complicó a causa de la recesión la década del noventa, el tráfico de drogas, la migración y el desplazamiento de la población rural afectada por el conflicto social (The World Bank, 2001). Dos millones de colombianos fueron desplazados entre 1990 y 2004 y 1,2 millones más emigraron fuera del país (Financial Times, 2004). Si bien la situación actual parece mejor, la inversión extranjera y el crecimiento se han visto impedidos

a causa de la corrupción e inestabilidad, pese a los notables recursos naturales como petróleo y carbón. Además, el desempleo y la inflación tienden a ser altos (Financial Times, 2004); todo esto ha conducido al desarrollo de asentamientos informales en muchas ciudades colombianas en donde se ubican ciudadanos desplazados, migrantes económicos y pobres.

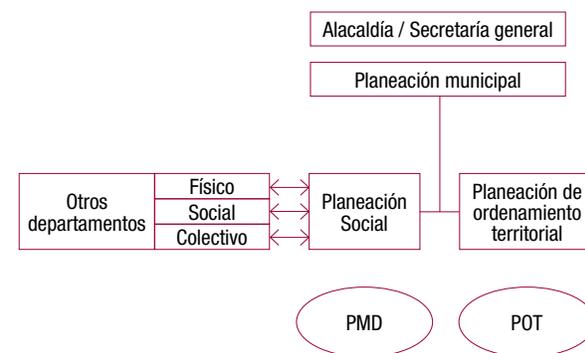
Uno de los asentamientos informales más grandes de América Latina es Aguablanca, localizado en las afueras de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, cuya población en 1999 era de dos millones, siendo la segunda ciudad más poblada después de Bogotá. Tuvo un rápido crecimiento a un ritmo de 1,83% por año entre 1994 y 1999 debido a la creciente migración interna, generando tensión social y reduciendo las ya escasas oportunidades económicas. En la década del noventa Cali estuvo sujeta a una economía en declive, crisis institucional y un deterioro del capital social y humano (The World Bank, 2001). Sin embargo, también se impulsaron nuevos mecanismos de planeación para poder abordar estos problemas.

En el escenario nacional, la planeación en Colombia está a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el Departamento de Planeación Nacional que proponen objetivos generales para guiar políticas departamentales y municipales. En la práctica, la planeación se lleva a cabo en el ámbito municipal y se divide en planeación de desarrollo social y ordenamiento territorial o planeación urbana (figura 1).

Dentro de la planeación del desarrollo social se integra un amplio conjunto de políticas sanitarias, educativas y laborales, lo que implica una comunicación horizontal y vertical entre los diferentes órdenes de la sociedad civil. Colombia es una democracia presidencial, está dividida en 32

departamentos que están a su vez subdivididos en 1098 municipios. Los municipios tienen autonomía política, fiscal y administrativa y están bajo la jurisdicción del Gobierno municipal liderado por el alcalde, quien es elegido cada cuatro años. Las principales responsabilidades del Gobierno municipal son la infraestructura, el transporte y servicios públicos y la vivienda.

Figura 1. Marco de planeación en el Gobierno municipal de Cali



Fuente: DAPM (2005)

Los instrumentos principales de planeación del Gobierno municipal de Cali son el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Dentro de este marco por cuatrienios, el Plan de Desarrollo Municipal busca satisfacer necesidades, asignar presupuestos, desarrollar servicios y ejecutar las políticas del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual es un mecanismo relativamente nuevo; en Cali el primero se promulgó en 1999 e incorpora y complementa el Plan de Desarrollo Municipal. El POT detalla el uso del territorio actual y proyectado enfocándose en aspectos físicos y ambientales. El Banco Mundial (2001) recomendó que el Gobierno municipal desarrolle métodos efectivos de consulta con la comunidad respecto a los POT para que estos sean tan asequibles como sea posible y se diseminen de manera eficiente con el fin de generar discusión pública. Este Plan establece criterios en temas como espacio público y prestación de servicios, que sirven para determinar el

estatus legal de las áreas; una cuestión crucial para los asentamientos informales.

Los municipios están divididos en comunas, en donde se eligen las Juntas Administradoras Locales (JAL) que tienen un máximo de nueve miembros. Las JAL participan en el desarrollo de planes y programas, haciendo seguimientos y controlando la prestación de servicios públicos y la distribución de fondos municipales. Cada comuna está subdividida en barrios con su correspondiente Junta de Acción Comunal (JAC), que representa a la comunidad y ayuda a gestionar servicios públicos antes las entidades públicas, dentro del ámbito de los barrios. Por lo tanto, estas Juntas representan un prerrequisito para la prestación de servicios. En Cali, el mecanismo formal para que la comunidad participe en la planeación es mediante la JAL, que se reúne con la Junta de Planeación Comunal y crea así un foro de representantes de la comunidad y del Gobierno. Cada año, a cada comuna se le asigna un presupuesto de seiscientos a setecientos millones de pesos colombianos por Planeación de Desarrollo.

Colombia, por lo tanto, ha desarrollado mecanismos para la participación de comunidades urbanas en la conformación del territorio y tales mecanis-

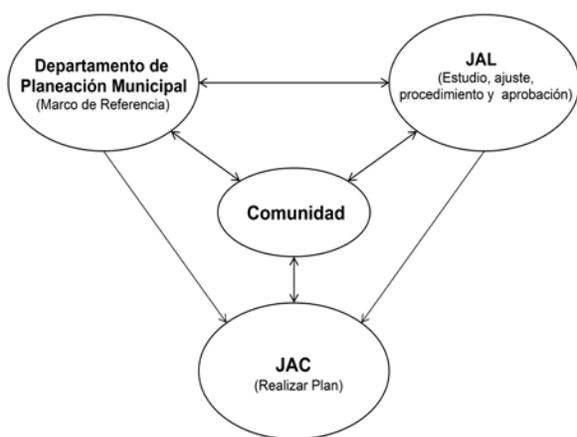
mos tienen bastante relevancia en el contexto del aumento del desarrollo de asentamientos urbanos informales. Con todo, no es claro si estos mecanismos integran y son asequibles para quienes más los necesitan, los residentes marginados de los asentamientos urbanos informales. Las herramientas de planeación como el POT son cruciales en este contexto, ya que tienen el poder de determinar el estatus legal de áreas (y así mejorar la seguridad en la tenencia de la tierra). Es importante saber si los residentes pueden llenar los requisitos formales para la participación, como por ejemplo la JAC. En caso contrario, se propone que los residentes se involucren en la planeación insurgente. La siguiente sección explora estos temas en el contexto de un barrio informal de Cali.

## Resultados: legalización, apoyo y estancamiento

El distrito de Aguablanca es un área plana y pantanosa en el sureste de Cali, tiene cerca de 300.000 residentes y ocupa cerca de una cuarta parte de la ciudad. Está constituido por las comunas trece, catorce, quince y veintiuna, conocidas como las más pobres y violentas de la ciudad (Pearce, 1990).

El barrio Belisario Betancourt, localizado en la comuna trece, fue fundado en 1978 en una franja de tierra entre dos lagunas. Consta de una carretera larga, inclinada y destapada, con casas a ambos lados y solo una entrada y salida (figura 3). La tierra de propiedad privada fue invadida por ocupantes de la costa del Pacífico y la región sur occidental de Colombia. Sus primeras casas fueron construidas con madera, bambú y cartón. Al principio, el agua se recogía de un pozo o se traía de otros barrios y la electricidad venía de un solo transformador que los residentes reparaban cuando se dañaba, lo que significaba que la mayoría usaba lámparas de petróleo. Las lagunas eran y siguen siendo usadas como alcantarillas abiertas.

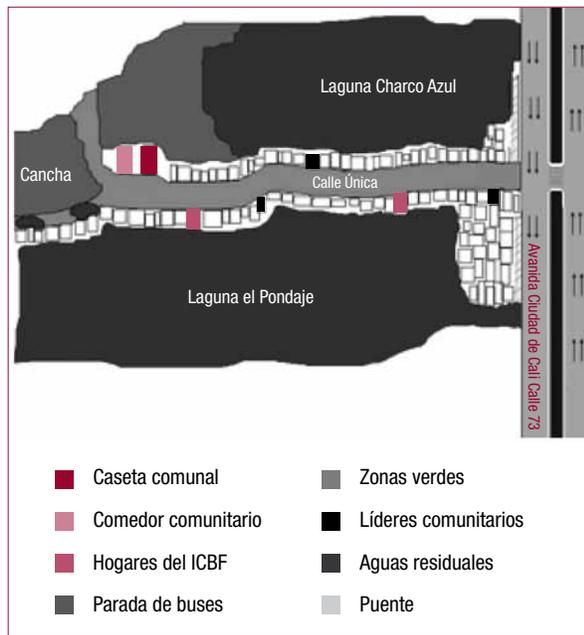
Figura 2.  
Sistema de planeación de desarrollo



Fuente: DAPM (2005)

En 2002 había cerca de 346 lotes de vivienda en Belisario Betancourt, alojando a casi 3.500 personas (Murillo & Sánchez, 2002). Aunque las casas ahora están construidas con materiales más

Figura 3.  
Mapa del barrio Belisario Betancourt



Fuente: Alexander López (2005)

Figura 4.  
Casas en Belisario Betancourt (izquierda) y Puente Amarillo



Fuente: Melanie Lombard

permanentes, hay hacinamiento severo, con dos o tres familias por propiedad. El estrato socioeconómico del barrio es uno (pobreza absoluta)<sup>2</sup>. En su mayoría, la actividad comercial en el barrio es informal, con muchas tiendas pequeñas y criaderos de cerdos, actividad por la que el barrio es reconocido (Murillo & Sánchez, 2002). Muchos residentes trabajan informalmente, como vendedores ambulantes o de productos caseros (por lo general, de materiales reciclados). El barrio está dividido en los sectores alto y bajo. El sector bajo, conocido como Puente Amarillo, tiene 45 casas más, se desarrolló recientemente sin servicios, es más pobre y parece más peligroso y tiene muchos residentes afrocolombianos. Los líderes y residentes del sector alto no lo reconocen como parte del barrio (figura 4).

Los habitantes del barrio Belisario Betancourt no tienen propiedad legal sobre la tierra, lo que se supone los hace vulnerables frente al desalojo, según Una perspectiva académica y política muy influyente que promueve la legalización de asentamientos informales (De Soto, 2000; UN-Habitat, 2007), aunque en el pasado los intentos del Gobierno municipal de desalojar el asentamiento

2 La estructura socioeconómica de Colombia está definida por el Estado en términos de seis estratos que se aplican al barrio. Esto determina el costo de las cuentas por servicios para los residentes y los impuestos. Para mayor información sobre las limitaciones del sistema, ver Alameda (2004).

fueron frustrados por los residentes con ayuda de políticos locales y líderes comunitarios (figura 5).

Además, los costos de legalización no hace de ella una opción siempre atractiva para los residentes (Gilbert, 1994) e incluso puede hacerlos más vulnerables (Huchzermeyer, 2004). De acuerdo con los entrevistados del Gobierno municipal, el barrio Belisario Betancourt es “un asentamiento humano en vía de desarrollo” (Comunicación personal con funcionarios de la Oficina Municipal de Planeación, julio 26 de 2005). Como tal, no está legalizado y no figura dentro del POT de Cali. Para los residentes, quienes han luchado por hacer del área un lugar habitable, su meta permanente ha sido la legalización de la tierra, lo que obligaría a las autoridades municipales a invertir en los servicios públicos y los protegería de otros intentos de desalojo. Según entrevistas con los habitantes, el efecto potencial negativo no se había considerado.

**Figura 5.**  
Cronología de intentos de reubicación

|      |   |
|------|---|
| 1978 | Formación del asentamiento Belisario Betancourt con inmigrantes de la costa Pacífica y el sur occidente de Colombia.  |
| 1981 | Reubicación de las familias a Villa Blanca-Belisario Betancourt arruinado.  |
| 1982 | Reasentamiento de familias / nuevos colonos en Belisario Betancourt.  |
| 1987 | Acuerdo firmado entre el Gobierno Municipal y la comunidad; no habrá reubicación a menos que existan condiciones similares a las de Belisario Betancourt.   |
| 1989 | Intento del gobierno de reasentar a los residentes de Belisario Betancourt en Mojica (rechazado por los residentes).  |
| 1992 | Fuego en el que 23 viviendas se quemaron.   |
| 1995 | Intento del Gobierno Municipal de usar una cancha de fútbol para la construcción de casa nuevas; protestas de los residentes y enfrentamientos violentos con la policía.  |
| 1999 | Las obras con la Avenida Ciudad de Cali causaron la reubicación de algunas casa cercanas bajo condiciones desfavorables (no se llevó a cabo ninguna evaluación de expertos, pagos pobres).  |
| 2000 | Intento del Gobierno Municipal de rescatar a los residentes por cuestiones de “Zona verde”; se les ofreció Quintas del Sol pero los residentes declinaron la propuesta por baja calidad de vivienda, falta de espacio equivalente y elevado nivel de endeudamiento. |

Fuente: entrevistas con residentes

El estatus informal del barrio hace que los mecanismos formales de participación sean limitados e incoherentes. En general, el apoyo para los residentes del barrio ha sido escaso. Existe una Junta de Acción Comunal reconocida legalmente, lo que es raro en un “asentamiento en vía de desarrollo”. Aun cuando esta representación legal haya obtenido logros para el barrio, algunos encuestados la ven como divisionista y excluyente.

El apoyo de las ONG también ha sido limitado por el estatus ilegal del barrio. La política del Gobierno municipal actual no parece estar dirigida a ningún tipo de formalización o reorientación, sino a mantener el *status quo* que descarta una mayor inversión, a menos que sea urgente (figura 6). La falta de apoyo y la incertidumbre continuas hacen que la comunidad solo pueda participar en la planeación por medio de sus propias iniciativas, las cuales son las responsables de muchos de los logros en el barrio.

La prestación de servicios básicos es un proceso continuo iniciado por los residentes. Debido a la falta de apoyo del Gobierno municipal y la urgente necesidad de resolver cuestiones de vivienda e infraestructura, la comunidad ha suministrado

**Figura 6.**  
Única carretera de Belisario Betancourt



Fuente: Melanie Lombard

sus propios servicios dentro de sus posibilidades. Como dijo un residente:

Las compañías de servicios municipales no querían realmente instalar los servicios públicos [...] redes de acueducto, electricidad y teléfono. Estos servicios solo existen porque la comunidad se ha organizado de una u otra forma; poco a poco ha logrado encontrar soluciones a su propia problemática (Comunicación personal con habitantes, julio 23 de 2005).

La mayor parte del barrio ha sido construida por los mismos habitantes y algunas necesidades (electricidad, agua) se han cubierto, pero no todas (alcantarillado). Con todo, la calidad de los servicios, el suministro y la cobertura varían considerablemente. Otros servicios, como el alcantarillado, están a cargo de los mismos propietarios, lo que constituye un riesgo sanitario potencial. Los servicios de electricidad y agua no están legalizados, pero aun así las compañías de servicios municipales cobran por ellos.

Los participantes en la investigación opinaron que los servicios comunitarios eran deficientes. La falta de instalaciones como escuelas primarias, puestos de salud y áreas recreativas perjudican a la comunidad. Existen dos construcciones comunitarias en el barrio, un comedor comunitario y una caseta comunal (figuras 3 y 7), pero según los entrevistados, ninguno se encuentra en pleno uso debido a disputas entre los líderes o a robos que han dejado el comedor comunitario despojado, de acuerdo con diversos relatos. Se dijo que los intentos de solucionar la situación han sido esporádicos e ineficaces por la falta de apoyo externo y de recursos. Actualmente, los residentes cuentan con instalaciones cercanas que son adecuadas pero no siempre convenientes y tienen una demanda muy alta.

También se ha dicho que los residentes de Belisario Betancourt han sido víctimas de discriminación institucional, lo que es común en el contexto de asentamientos informales según Smolka

Figura 7.  
Edificios comunitarios (comedor comunitario y caseta comunal)



Fuente: Melanie Lombard

(2002). Dado el número de niños y familias en el barrio, es evidente la prioridad de obtener servicios adecuados de salud, guarderías, educación e instalaciones recreativas. Empero, la obtención de servicios comunitarios es menos urgente que la provisión de servicios públicos. Como concluyen Murillo & Sánchez (2002, p. 23), “al principio del asentamiento existía una comunidad fuerte y asociaciones colectivas que les permitían a los residentes satisfacer sus necesidades básicas”, pero la organización comunitaria se ha estancado.

Por lo tanto, el barrio se encuentra en una situación paradójica con respecto a la planeación y a la participación. Los logros obtenidos mediante prácticas insurgentes, como las mejoras en la vivienda y la infraestructura básica, han contribuido a su consolidación *de hecho* (informal), mas no *de derecho* (formal). La falta de títulos formales sobre la tierra y servicios básicos semilegales niegan el estatus legal al barrio. Pero mientras los residentes aún hablan de inseguridad en la tenencia de la tierra, el Gobierno municipal habla de reasentamiento. Es evidente desde su condición física y social y por los intentos fallidos de los reasentamientos que el barrio se percibe como

permanente; tiene varios indicadores de estabilidad como el desarrollo relativo de la vivienda, la infraestructura y los servicios, la longevidad, la historia colectiva y la JAC.

Sin embargo, este estatus es problemático por diversas razones. El Gobierno municipal, que ya antes había amenazado con el desalojo del barrio, ahora toma una actitud de tolerancia, asegurando que tiene la intención de solucionar las quejas de la comunidad, pero en realidad hace muy poco.

El barrio se encuentra así en un limbo, existiendo por décadas pero sin aparecer en los mapas oficiales y careciendo de algunos servicios básicos que otros se los cobran. El estatus relativamente seguro del barrio parece haber debilitado la organización comunitaria y el impulso de la acción colectiva depende de la existencia continua de una fuerza unificadora.

Este estancamiento de la actividad comunitaria también se atribuye a la influencia divisoria de la JAC reconocida oficialmente, la cual, a su vez, tiene influencia limitada debido al estatus ilegal del barrio. Puede que esta posición restringida haya creado el actual estancamiento organizativo, porque, como lo dijo un encuestado, “hay una doble funcionalidad ya que en algunas cosas podemos y en otras no podemos” (Comunicación personal con habitantes, julio 23 de 2005). La organización comunitaria también puede estar afectada por factores internos como las políticas del barrio, la carencia de recursos y el aumento del individualismo.

Este estado contradictorio refleja la situación paradójica del barrio, al igual que la falta de voluntad política y de recursos para completar el proceso básico de mejora de servicios. Esta situación también revela que la participación formal en la planeación depende de la voluntad política y los recursos, sin los cuales los habitantes recurren a prácticas de planeación insurgente.

## Conclusiones

Esta investigación ha mostrado que los residentes sí participan en el desarrollo de sus vecindarios con apoyo externo mínimo y a veces enfrentado con discriminación. A falta de apoyo del Gobierno municipal, la comunidad cubrió su propia necesidad urgente de vivienda y servicios, dentro de sus capacidades. Esto no se logró por medio de la participación en la planeación estatal formal, sino de acciones orientadas por la comunidad dirigidas por juntas *ad hoc*, basadas en la necesidad de servicios y un conocimiento de los beneficios de la acción comunitaria. Así, la investigación muestra que los residentes de asentamientos informales sí participan en las prácticas de planeación fuera de los procesos formales. Esta no es la única forma que tienen las comunidades marginadas para participar en la planeación, pero al carecer de apoyo y/o con la marginación, quizá sea la forma más realista y efectiva de que se hagan las cosas.

Asimismo, evidenció que los procesos de desarrollo tienen resultados negativos y positivos para los residentes. A pesar de la existencia de mecanismos formales para la participación en la planeación, parece que los asentamientos informales seguirán existiendo en un estado paradójico de limbo, sufriendo de marginación continua. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra hace que un barrio no tenga reconocimiento y apoyo y que se sienta bajo la amenaza posible o real de desalojo. Los altos índices de participación informal sugieren que la planeación insurgente ofrece otra manera de entender cómo los habitantes satisfacen sus necesidades básicas, pero no suministran otros servicios urbanos y comunitarios necesarios.

En el caso del barrio Belisario Betancourt, eso ha conllevado a una situación de mejoría en las condiciones físicas, pero de estancamiento en la actividad comunitaria y potencialmente un círculo vicioso de estancamiento, ya que los residentes esperan la legalización que es difícil de obtener sin

el reconocimiento formal y en sí mismo esquivada sin el apoyo o intervención externa. Al mismo tiempo, las compañías de servicios municipales cobran dinero por el agua y la electricidad, dando el reconocimiento a los habitantes como consumidores pero no como ciudadanos. Si bien los miembros de comunidades marginadas usan prácticas de planeación insurgente para solucionar sus problemas inmediatos, el impulso de la acción colectiva depende de la existencia continua de los problemas como fuerza unificadora o de su sustitución por otra motivación.

En este contexto, un liderazgo fuerte y una iniciativa motivacional externa (por ejemplo, la intervención de una ONG) o la inversión del Gobierno municipal (negocios o infraestructura) pueden servir de catalizador en un futuro inmediato. A mediano plazo, las autoridades de planeación deberían reconocer los logros de los residentes y su capacidad productiva como la base para cooperar con ellos para construir un capital social. Al reconocer estas prácticas insurgentes en vez de ignorarlas, las autoridades podrían mejorar las condiciones de estas comunidades marginadas por medio del apoyo técnico y crediticio al igual que mediante un aumento en la seguridad de la tenencia de la tierra. No obstante, a largo plazo el tema de la legalización debería complementarse con otros elementos de reconocimiento, como asegurar un método más coherente para cobrar por los servicios y extender la base de compromiso con los habitantes de consumidores a ciudadanos. En Cali, el Gobierno municipal podría empezar por incluir al barrio Belisario Betancourt en su POT y podría desarrollar una estrategia pragmática para los asentamientos ilegales, aprendiendo de la comunidad.

## Bibliografía

- Alameda, R. (s. f.). *La pirámide social en Colombia*. Recuperado el 19 de julio de 2004, de <http://axecali.tripod.com/correo-recibido/piramidecol.htm>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Barr, A. (1995). Empowering Communities-beyond Fashionable Rhetoric? Some Reflections on the Scottish Experience. *Community Development Journal*, 30, (2), 121-132.
- Campbell, H. (2002). Planning: An Idea of Value. *Town Planning Review*, 73 (3), 271-288.
- Cooke, B. & Kothari, U. (2001). *Participation: The New Tyranny?* New York: Zed.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. London: Verso.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Black Swan.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) (2005). *Propuesta Integradora del DAB, Iniciativa de Líderes del DAB; Plan de Formación*. Comité de Convivencia del Distrito de Aguablanca, Cali: DAPM.
- Devas, N. & Rakodi C. (Eds.) (1993). *Managing Fast-Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. Nueva York: Longman.
- Financial Times* (2004). *Financial Times World Desk Reference*. Londres: Dorling Kindersley.

- Gilbert, A. (1994). *The Latin American City*. London: Latin American Bureau.
- Goodman, R. (1972). *After the Planners*. Harmondsworth, UK: Pelican.
- Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1), 115-129.
- Hardoy, J. & Satterthwaite, D. (1989). *Squatter Citizen. Life in the Urban Third World*. Londres: Earthscan.
- Hernández, J. (2012). *Espacios públicos en barrios informales*. México D. F.: Infonavit.
- Huchzermeyer, M. (2004). *Unlawful Occupation: Informal settlements and Urban Policy in South Africa and Brazil*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19 (4), 333-342.
- IDB (1997). *IDB Extra 1997: Urban Renaissance in Rio de Janeiro*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Imparato, I. & Rusler, J. (2003). *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Washington: The World Bank.
- Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlements: a problem and a solution. *Latin American Studies*, 2 (3), 65-98.
- Mooney, G. (1999). Urban "Disorders". En Pile, S., Brook, C. & Mooney, G. (Eds.), *Unruly Cities? Order/ Disorder* (pp. 54-102). Londres: Routledge.
- Murillo, A. & Sánchez E. (2002). *Informe de investigación sobre capital social: barrio Belisario Betancourt*. Cali: Asociación Misión Mixta.
- Pearce, J. (1990). *Colombia: Inside the Labyrinth*. Londres: Latin American Bureau.
- Perlman, J. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Porter, L. (2011). Informality, the Commons and the Paradoxes for Planning: Concepts and Debates for Informality and Planning. *Planning Theory and Practice*, 12 (1), 115-153.
- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. Abingdon: Routledge.
- Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (2), 223-238.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*. Chichester: Wiley.
- Saldarriaga, A. (2001). La ciudad informal en Colombia ;problema o solución? En Piñón, J. & Gordilho-Souza, A. *La recomposición de la ciudad informal* (pp. 41-51). Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Smolka, M. (2003). "Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En Fernandes, E. & Alfonsin, B. (Eds.) (2003). *A lei e a ilegalidade na producao do espacio urbano*. Belo Horizonte: Del Rey-Lincoln Institute of Land Policy.

Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning A*, 30 (11), 1975-1989.

The World Bank (2001). *Cali, Colombia-Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad*. Cali: The World Bank.

Torres, C. (2007). Ciudad informal colombiana. *Bitácora Urbano-Territorial*, 11 (1), 53-93.

Turner, J. (1969). Uncontrolled urban settlement: Problems and Policies. En Breese, G. (Ed.). *The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanization* (pp. 507-534). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Turner, J. (1972). Housing as a Verb. En Turner, J. & Fichter, R. (Eds.) *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process* (pp.148-175). Nueva York: Collier-Macmillan.

UN-Habitat (2003). *The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan for UN-Habitat.

UN-Habitat (2006). *The State of the World's Cities Report 2006-2007: The Millennium Development Goal and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Londres: Earthscan for UN-Habitat.

UN-Habitat (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements*. London: United Nations Human Settlements Programme.

Varley, A. (2008, junio). *Postcolonialising Informality?* Ponencia presentada al evento From Villas Miseria to Colonias Populares: Latin America's Informal Cities in Comparative Perspective. Evanston IL: Northwestern University Programme on Latin American and Caribbean Studies.

Ward, P. (Ed.) (1982). *Self-Help Housing: A Critique*. Londres: Mansell.

