

APORTES AL PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDA 2010 (PEV): UNA MIRADA
GEOGRÁFICA

MAYRA ALEJANDRA PADILLA OTERO

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

Santiago de Cali

Octubre de 2011

APORTES AL PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDA 2010 (PEV): UNA MIRADA
GEOGRÁFICA

MAYRA ALEJANDRA PADILLA OTERO

Trabajo de Grado: Modalidad Pasantía

Director:
Jorge Eliecer Rubiano, Profesor del Departamento de Geografía

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

Santiago de Cali

Octubre de 2011

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del Jurado

Santiago de Cali, ____ de _____ de 2011

AGRADECIMIENTOS

Este documento es resultado del trabajo realizado en CAMACOL Valle como pasante, por ello, primero que todo le presento mis agradecimientos a la Dra. Sonia Fabiola Amaya Presidente de la Junta Directiva de CAMACOL Valle y Directora del PEV y a la Sra. Alexandra Sofía Cañas Gerente de CAMACOL Valle, por brindarme la oportunidad de realizar la práctica de grado en su entidad.

Seguidamente quiero agradecer a la Arquitecta Amparo Viveros, Coordinadora del PEV, quien fue mi tutor institucional y proporcionó valiosos consejos en el proceso.

Así mismo, quiero expresar mis agradecimientos al profesor Jorge Eliecer Rubiano tutor académico y al profesor Julio Rubio quien actuó como uno de mis evaluadores, pues contribuyeron de manera importante en el desarrollo de este documento.

Por último, quiero agradecer a todos los profesores del Departamento de Geografía, en especial a los profesores Ramiro Bonilla, Ramón Alberto Serna y Oscar Buitrago, los cuales además de ser excelentes personas y profesionales, con su experiencia y conocimiento, lograron sembrar entusiasmo y amor por la geografía.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.....	13
1. METODOLOGÍA	14
1.1 ESTABLECIMIENTO DEL COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL Y LAS REUNIONES INTERNAS DEL GRUPO DE TRABAJO.....	14
1.2 REVISIÓN Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN BÁSICA SECUNDARIA..	15
1.3 ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS BASE PARA EL DIAGNÓSTICO TÉCNICO y LA ESPACIALIZACIÓN DE LOS ASPECTOS RELEVANTES.	17
2. ANÁLISIS DE CONTEXTO	18
2.1 LINEAMIENTOS INTERNACIONALES	18
2.1.1 Objetivos Desarrollo del Milenio	18
2.2 LINEAMIENTOS NACIONALES.....	19
2.2.1 Ley 1151 de 2007, Por la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND).....	19
2.2.2 Visión Colombia 2019, II Centenario	22
2.3 LINEAMIENTOS LOCALES	24
2.3.1 Plan de Desarrollo 2008–2011(PD) Adoptado Mediante el Acuerdo n° 0237 de 2.008 “Para Vivir la Vida Dignamente”	24

3. PARTICIPACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO CON LOS ACTORES.....	28
4. APOYO EN LA ELABORACION DEL DIAGNÓSTICO TECNICO	32
4.1 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS HOGARES.....	32
4.1.1 Pobreza.....	32
4.1.2 Dificultad de los Hogares Estrato 1 y 2 de Contar con el Ahorro Previo	37
4.2 DESPLAZAMIENTO	39
4.2.1 Situación Actual.....	39
4.2.2 Localización.....	40
4.3 ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS.....	41
4.3.1 Subsidios Municipales.....	43
4.3.2 Subsidios de Cajas de Compensación	46
4.4 GESTIÓN VIP Y VIS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .	48
5. REFLEXIONES	56
5.1 EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL RELACIONADO CON EL DIAGNÓSTICO PREVIO DEL PEV.	56
5.2 APORTES DE LA GEOGRAFÍA AL DESARROLLO DE LOS TEMAS	

ABORDADOS.....	58
5.2.1 Aportes de las Tecnologías de Información Geográfica.....	62
5.3 PROCEDIMIENTOS, METODOLOGÍAS, TÉCNICAS, HERRAMIENTAS, NORMAS, LEYES UTILIZADOS EN LA PASANTÍA.....	64
5.3.1 Participación de los actores.....	64
5.3.2 Información.....	65
5.3.3 Procedimientos y herramientas.....	69
5.3.4 Normas ó leyes.....	70
6. CONCLUSIONES.....	72
7. BIBLIOGRAFÍA.....	75
ANEXO 1: Aspectos normativos establecidos por la “Ley 1151 de 2007 (julio 24) Por la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010”.....	82
ANEXO 2: Glosario de términos relativos a la vivienda.....	89
ANEXO 3: Gráficos población desplazada.....	92

LISTA DE TABLAS

pág.

Tabla 1. Estrato moda y tasa de analfabetismo en la zona urbana de Santiago de Cali.....	34
Tabla 2. Segmento ocupacional de jefes de hogar por comuna para el Área Metropolitana de Cali (Porcentaje).....	37
Tabla 3. Consolidado de asignación por tipo de subsidio 2001-2009	44
Tabla 4. Proyectos asociativos y propios ejecutados, en ejecución y proyectados 1988-2009.....	50
Tabla 5. Proyectos asociativos en desarrollo 2008-2011.....	53
Tabla 6. Porcentajes de suelo para VIS y VIP	83
Tabla 7. Método de cálculo del déficit convencional de vivienda - zona urbana..	90
Tabla 8. Método de cálculo del déficit convencional de vivienda - zona urbana...	91

LISTA DE GRÁFICOS

pág.

Gráfico 1. Subsidios asignados por Fonvivienda a Santiago de Cali en el periodo 2003-2010.....	41
Gráfico 2. Participación de Santiago de Cali en la asignación de subsidios de Fonvivienda 2009 en el Valle del Cauca.....	42
Gráfico 3. Participación del sector vivienda en el presupuesto del municipio de Santiago de Cali, periodo 2008-2010.....	43
Gráfico 4. Subsidios Municipales asignados por el Fondo Especial de Vivienda, 2001 – 2009.....	45
Gráfico 5. Consolidado de subsidios asignados por tipo en el periodo 2001-2009	45
Gráfico 6. Monto anual de asignación de subsidios Comfenalco-Valle, periodo 2001-2009.....	47
Gráfico 7. Consolidado de subsidios asignados por tipo, Comfenalco-Valle 2001-2009	47
Gráfico 8. Total soluciones ejecutadas y por ejecutar mediante proyectos propios y asociativos periodo 1988 - 2009	48
Gráfico 9. Soluciones de vivienda ejecutadas en las comunas de Santiago de Cali mediante proyectos propios y asociativos 1988-2009	52
Gráfico 10. Acumulado de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de recepción y expulsión en los Municipios del Valle del Cauca, años 1984-2011.....	92

Gráfico 11. Personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de recepción en los Municipios del Valle del Cauca, años 2008, 2009 y 2010.....93

Gráfico 12. Personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de expulsión en los Municipios del Valle del Cauca, años 2008, 2009 y 2010.....93

LISTA DE PLANOS

	pág.
Plano1. Situación educativa por comunas asociado al déficit habitacional	36
Plano 2. Proyectos Asociativos desarrollados y en desarrollo periodo 1991-2009.	51

RESUMEN

Este documento presenta de forma sintética algunos de los principales lineamientos que se consideraron en la elaboración del diagnóstico del Plan Estratégico de Vivienda 2010. En él, se plasman los principales planteamientos de los Planes de Desarrollo y otros documentos que manifiestan las actuaciones e intenciones de intervención y manejo del territorio en relación con el tema de la vivienda y el hábitat.

Así mismo, aborda aspectos fundamentales de carácter social, económico e institucional que atañen al territorio a intervenir, como es el caso del desplazamiento, la asignación de subsidios, la gestión de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario (VIS y VIP) por parte de la administración municipal y la situación socioeconómica de los hogares.

Finalmente, presenta algunas reflexiones acerca del proceso de elaboración del diagnóstico del Plan Estratégico de Vivienda 2010 y la experiencia de la pasantía, como estudiante de geografía.

INTRODUCCIÓN

El Plan Estratégico de Vivienda (PEV) es una herramienta de política para el mejoramiento de la Vivienda. En este se priorizan los aspectos claves y definen las acciones a tomar en cuanto a la problemática de vivienda en la zona urbana de Santiago de Cali. Surge desde los planteamientos del POT y se hace posible bajo la administración del Alcalde Jorge Iván Ospina.

El desarrollo de la vivienda tiene gran influencia en la construcción de territorio y la sostenibilidad ambiental. La mirada geográfica contribuye a que los planteamientos del PEV como instrumento de política pública, además de tener en cuenta el marco local, regional y nacional, direccionen muy bien la problemática de la vivienda en términos de déficit, de equipamientos, de localización de las soluciones, de ingreso, etc., de forma tal que se tomen decisiones conciliadas y apropiadas a las realidades sociales.

En el marco de la Pasantía, se contribuyó al proceso de elaboración del diagnóstico técnico y participativo del Plan Estratégico de Vivienda de la zona urbana del municipio de Santiago de Cali. Esta contribución se efectuó básicamente desde la búsqueda y recopilación de información secundaria relacionada con aspectos de vivienda, complementada con el análisis y espacialización de la información relevante.

A la par con este proceso, también se reflexionó acerca de la experiencia de pasantía, en relación a los aportes de la mirada geográfica al diagnóstico previo, el marco conceptual y las metodologías, procedimientos, normas, etc, desarrollados o utilizados en la práctica.

El Plan Estratégico de Vivienda recibió acompañamiento hasta el diagnóstico previo, ya que el proceso de pasantía se culminó antes de terminar su consolidación. Este documento es producto de un ejercicio académico de pasantía y no compromete de ninguna manera a CAMACOL-VALLE, por la información y aseveraciones que en él se desarrollen.

1. METODOLOGÍA

Aunque no se tenía una metodología explícita para contribuir desde el proceso de pasantía a la elaboración del diagnóstico técnico - participativo del PEV, se contó con un marco general de actuación, en el cual se inscriben los aportes realizados.

El marco general que en el desarrollo de la pasantía se acogió, incorporó tres momentos ó fases del proceso, los cuales se abordarán a continuación.

1.1 ESTABLECIMIENTO DEL COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL Y LAS REUNIONES INTERNAS DEL GRUPO DE TRABAJO.

En esta fase las directivas del Estudio, decidieron trabajar con los sujetos involucrados en términos de su capacidad de actuar y reordenar el territorio, quienes participaron apoyando el proceso de recolección de información, interpretación de la misma y deliberación de las acciones concretas para la solución del problema. Esto en razón a que una de las finalidades principales del Estudio, radicaba básicamente en la concientización y emancipación de los actores con poder de decisión en el territorio.

En este orden de ideas, el comité técnico interinstitucional se estableció por la necesidad de crear un espacio para abordar el tema de la vivienda y el hábitat en la ciudad. Un espacio de encuentro e interlocución entre actores públicos y privados que permitiera además de ampliar el conocimiento de las problemáticas y sus posibles causas, conciliar ideas y realizar aportes desde las experiencias de planificación, haciendo partícipes a dichos actores, en la elaboración del diagnóstico.

Por otro lado y de manera complementaria a los comités, se establecieron reuniones del grupo de trabajo, con el fin de profundizar en temas, conocer los avances del diagnóstico y complementarlos, fijar pautas, aclarar inquietudes y plantear nuevas ideas. Estas reuniones se realizaron de forma semanal con el equipo técnico con una intensidad de cuatro (4) horas.

La dinámica de los comités interinstitucionales, se organizó a partir de la selección de temas concretos a trabajar en el marco del PEV, los cuales se ampliaron con el apoyo de expertos invitados. Su desarrollo, dejó espacio para debates, análisis y propuestas alrededor de la temática abordada. Estos comités se realizaron semanalmente con una intensidad de cuatro (4) horas.

A la hora de definir las conclusiones respectivas, **el procedimiento técnico de decisión e identificación** que el grupo adoptó, se basó fundamentalmente en la concertación, en la elaboración de síntesis en cada reunión(*) y, la puesta a evaluación de dicha síntesis ante los participantes. Para ello fue necesario que actuara una persona como moderadora en cada reunión y que se tomaran apuntes por parte del equipo técnico.

La técnica que se implementó fue la triangulación, utilizando diferentes fuentes de información secundaria, contrastada y verificada con el apoyo de los actores que participaron en el proceso.

El resultado de los comités interinstitucionales y las reuniones internas del grupo de trabajo se concreta en la determinación de los aspectos claves para elaborar el diagnóstico, conclusiones, propuestas e identificación de problemáticas sobre los diferentes temas que competen al PEV.

1.2 REVISIÓN Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN BÁSICA SECUNDARIA

La revisión y recolección de información secundaria, se constituye en uno de los complementos primordiales para la elaboración del Diagnóstico Técnico. Esta fase, proporciona un marco base para el reconocimiento de las problemáticas y oportunidades en el tema de hábitat en la ciudad.

En el desarrollo de la pasantía, la revisión de información, se enfocó de manera prioritaria en cuatro (4) documentos claves, los cuales fueron designados por la directora del Estudio. Los criterios para la selección de dichos documentos fueron básicamente cuatro; además de la vigencia y el carácter gubernamental, debían

(*) Cabe anotar que dicha síntesis a la cual se hace referencia en este documento recibió la denominación de “Ayuda de Memoria”.

consolidar actuaciones locales o tener injerencia en lo local y abarcar o incluir la temática de la vivienda u aspectos relacionados.

A continuación se listan los documentos en mención:

- a) Objetivos de Desarrollo del Milenio(*)
- b) Ley 1151 de 2007 (julio 24), Por la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
- c) Visión Colombia 2019, II Centenario(**)
- d) Plan de Desarrollo 2008–2011 Adoptado Mediante el Acuerdo n° 0237 de 2.008 “Para Vivir la Vida Dignamente”(***)).

Estos documentos permitieron conocer políticas, normativas, prioridades y líneas de acción a nivel local, nacional e internacional (en el caso de los objetivos desarrollo del milenio), establecidas o acogidas por los gobiernos y administraciones en el tema del hábitat, proporcionando lineamientos generales en nuestro campo de acción. No obstante, es importante aclarar que además de los documentos aquí trabajados, existen otros de carácter normativo que inciden directamente en los planteamientos del PEV, entre los que se resaltan el POT del municipio-acuerdo 062 de 2000, ley 388 de 1997, entre otros.

(*) En este documento era importante identificar la existencia de compromisos medibles, metas, indicadores o estímulos relacionados con el tema habitacional y social.

(**) A nivel nacional con el PND y Visión Colombia 2019, se quería identificar objetivos, preocupaciones comunes, herramientas en materia de vivienda y acceso a la misma, planteamientos en relación con la atención a desplazados, además de la existencia de metas relacionadas con el tema habitacional. Los temas a revisar en este caso, serían básicamente, normativas y herramientas desde el PND para la producción y el acceso a la VIS y VIP, atención a desplazados, espacio público y visiones futuras alrededor de dichos temas.

(***) Por último, a nivel local se quería identificar en este documento, la posición en torno a las relaciones con los demás municipios, las metas, planes o proyectos específicos en la reducción o contención del déficit habitacional cuantitativo, cualitativo y de entorno. También se quería conocer los planes en relación con los procesos de titulación en la ciudad, los proyectos con los cuales se planeaba mejorar las condiciones en materia de movilidad, superación de la pobreza y desplazados. De igual manera, era importante identificar la existencia de nuevos recursos para la vivienda o su posible reglamentación. Los temas a tratar serían los programas de vivienda en la ciudad, programas de atención a desplazados, proyectos de infraestructura, titulación, espacio público y educación.

1.3 ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS BASE PARA EL DIAGNÓSTICO TÉCNICO Y ESPACIALIZACIÓN DE LOS ASPECTOS RELEVANTES.

La elaboración de documentos para el diagnóstico técnico se concretó esencialmente en cuatro temas cardinales: situación socioeconómica de los hogares, desplazamiento, subsidios de vivienda asignados en la ciudad y gestión de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), por parte de la administración municipal.

La espacialización de la información relevante se realizó utilizando sistemas de información geográfica, seguido del apoyo gráfico elaborado con hojas de cálculo. Esto facilitó el análisis de la información y permitió presentarla de forma más comprensible.

Los temas mencionados, se abordaron como base para el diagnóstico previo, el cual se enriqueció con los aportes que desde la información secundaria se hicieron.

2. ANÁLISIS DE CONTEXTO

2.1 LINEAMIENTOS INTERNACIONALES

2.1.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se inscriben como uno de los marcos internacionales más importantes en la elaboración del PEV, por cuanto son compromisos y metas establecidas desde el año 2000 (en la Declaración del Milenio), en componentes sociales, ambientales y tecnológicos.

“[...] Colombia junto con otros 188 países firmaron la Declaración del Milenio por la cual se consagraban ocho objetivos de desarrollo comunes a largo plazo para ser cumplidos en el 2015. [...]”¹. Estos objetivos establecen importantes estímulos en términos económicos para los países que cumplan las metas establecidas (*) y hacen parte de un plan convenido por las naciones del mundo y las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. En tal sentido, tienen “[...] el apoyo y coordinación de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”².

El PEV, reconoce los aportes que se pueden generar y gestionar desde sus planteamientos, principalmente, en el ámbito social. Aunque en los ODM no se hace referencia explícita al tema de la vivienda y el hábitat, esto se encuentra inmerso en dos de los objetivos y hace parte de los indicadores que se proponen para evaluarlos. Dichos objetivos en los cuales se inscribe el PEV son respectivamente los enumerados como 1 y 7.

¹DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.] [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

(*)Para un mayor detalle se puede consultar en la página del DNP, el documento de la Declaración del Milenio.

² Ídem.

1. “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”³, es uno de los anhelos comunes a toda planificación y se constituye en una de las problemáticas estructurales más determinantes en el territorio, por cuanto influye significativamente en la distribución espacial de la población. Dentro de los indicadores establecidos para su medición, se encuentran los relacionados con la incidencia de la pobreza o porcentaje de pobres, el índice de condiciones de vida, la tasa de desempleo, el índice de desplazamiento⁴, entre otros.



7. “Garantizar la sostenibilidad ambiental”⁵, es uno de los objetivos más relacionado con el tema habitacional y la infraestructura de servicios públicos. En él se plantean indicadores como la cobertura de bosques o reservas naturales protegidas en la entidad territorial (municipio), el porcentaje de hogares con acceso a agua mediante conexión a sistemas de acueducto (Urbano y rural), el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, entre otros⁶.



2.2 LINEAMIENTOS NACIONALES

2.2.1 Ley 1151 de 2007, Por la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND). El PND proporciona lineamientos generales para el PEV y se constituye en uno de los marcos normativos más importantes después del POT. Dentro de sus bases para la acción estatal contempla objetivos relacionados con la reducción de la pobreza y es concurrente con las preocupaciones del PEV, respecto a la dificultad de acceso de la población informal a los servicios financieros, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, los servicios y suministros de agua potable, entre otras. Aunque este plan ya está en su etapa final por iniciarse un nuevo periodo presidencial, es el que está vigente en la elaboración del PEV.

³ Ídem.

⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de desarrollo del Milenio – ODM, Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.] [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

⁵ Ídem.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de desarrollo del Milenio – ODM, Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.]. [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

El PND en su política de defensa y seguridad democrática aborda la problemática del desplazamiento forzado y plantea acciones enfocadas a las comunidades víctimas de este conflicto. En tal sentido, se dice que “[...] se aumentarán los subsidios de Fonvivienda para esta población [...]”⁷, además de aumentar la población beneficiada por el programa de familias en acción, programas de paz y desarrollo, la beneficiada por adjudicación de tierras, por el régimen subsidiado de salud y por nuevos cupos educativos. Sin embargo, no establece de forma clara la política de retorno de dichas comunidades.

La ciudad de Cali es una de las mayores receptoras de población desplazada^(*) (véase el Anexo 3), lo que ha agravado e intensificado la invasión de espacio público y la ocupación de las áreas de protección de ríos. Conforme las políticas nacionales y los mandatos constitucionales, los recursos gubernamentales se han focalizado de manera importante en este sector vulnerable de la población. No obstante, se evidencian conflictos en relación con dichos recursos, ya que en un momento gran parte de estos, se destinaron principalmente a favorecer a la población residente, que aunque no se encuentra en condición de desplazada también presenta características sociales y económicas deficitarias.

Por otra parte, y retomando los planteamientos del PND, se prosigue con una política de singular importancia para el PEV, considerada, como una oportunidad para la población informal que desea acceder a una vivienda. Esta política denominada “Banca de oportunidades”⁸ busca facilitar el acceso de la población informal al sistema financiero y plantea la creación de una “[...] cuenta de ahorro

⁷ REPUBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1151 de 2007 (24, Julio, 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo II, Artículo 6. Descripción de los principales programas de inversión. p.10

(*) Según cifras de acción social, Santiago de Cali es uno de los municipios que comparativamente con la población que recibe genera los menores procesos de expulsión. Aunque en los últimos años 2008-2010, la población desplazada que llega al municipio de Santiago de Cali, ha disminuido significativamente pasando de 10.290 personas en el año 2008 a 4.843 en el 2010, la población desplazada tiene preferencias por concentrarse en este municipio donde se tiene un acumulado desde el año de 1984 de 78.600 personas (19.168 hogares), con corte a 31 de marzo de 2011, concentrando el 35,5% y expulsando solo el 4,4% de la población desplazada en el departamento.

⁸ Ibíd., p.22

de bajo monto [...]”⁹. En ella se habla de “servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros”¹⁰.

Otro de los principales planteamientos del PND es la estrategia de “ciudades amables”¹¹ la cual está muy ligada al tema de vivienda. Esta estrategia crea estímulos para los municipios que incorporan los terrenos mínimos y las metas para atender la demanda de vivienda de interés social (VIS), promueve el esquema de ahorro programado vinculado al crédito, y define los topes para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP)¹² (*).

La estrategia de Ciudades Amables incorpora, además, la implementación de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), orientados a la generación de suelo para VIS¹³. Aunque estos fueron derrumbados por la Corte Constitucional (**) por cuanto vulneraban la autonomía municipal, eran de gran ayuda en la reducción del déficit de vivienda. Concebidos de manera integral y concertada con los entes territoriales, ratificando su posición decisoria, pueden constituirse mediante la ley 388 de 1997, en una de las principales herramientas para la reducción del déficit habitacional en la ciudad.

La ley 1151 de 2007, promueve la celebración de contratos de fiducia y mecanismos financieros para el desarrollo y cofinanciación de procesos de redensificación y renovación urbana. Además, propone la implementación del Programa de “Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios”¹⁴, encaminado al reordenamiento, mejoramiento de vivienda, la generación de procesos de titulación, entre otros aspectos.

⁹ Ibid., p.23.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ibid., p.24

¹² Ídem.

(*)Se define el tope de 135 smlmv para VIS y de 70 smlmv para VIS prioritaria

¹³ REPUBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1151 de 2007 (24, Julio, 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo IV Mecanismos para la ejecución del Plan. Sección VII Desarrollo urbano y política ambiental. Sector Desarrollo Urbano. Artículo 79. p.99-100.

(**) Esto en la medida en que la corte constitucional declaró como inexecutable el artículo 79 de la ley 1151 de 2007.

¹⁴ Ibid., Capítulo II, Artículo 6. Descripción de los principales programas de inversión. p.26

Lo anterior se plantea sin desconocer la importancia de la gestión ambiental y del riesgo, sobre lo cual el PND determina algunos objetivos principales, establece medidas para la prevención y mitigación del riesgo y delega otras funciones al Sistema Nacional Ambiental (SINA), orientadas entre otros aspectos, al desarrollo de estrategias como la “planificación ambiental en la gestión territorial”¹⁵ y la “gestión integrada del recurso hídrico”¹⁶.

2.2.2 Visión Colombia 2019, II Centenario¹⁷. Este documento gubernamental de carácter prospectivo, incorpora los compromisos establecidos dentro de los ODM, a partir de los cuales, define línea base, programas, políticas, estrategias y metas para el periodo entre 2010-2019.

Rescata la importancia de “contar con puentes que vinculen un plan con el otro”¹⁸, siendo pertinente en materia de ordenamiento territorial, ya que los planteamientos y acciones de las administraciones de turno deben partir de una visión de largo plazo, que para el caso de los entes territoriales es establecida por los POTs.

El crecimiento de la inversión se concibe a través de tres aspectos, dentro de los cuales se encuentra la construcción de 3,9 millones de viviendas y la inversión en obras de infraestructura¹⁹.

Respecto a los tributos territoriales, en donde la meta a 2019 es alcanzar el 25% de la tributación total, se establece que “[...] deberá continuarse con la actualización y conservación de los catastros, generalizar el procedimiento del auto avalúo y tomar medidas para la adopción de un marco sancionatorio y procedimental propio para las regiones”²⁰.

¹⁵ Ibid., p.48

¹⁶ Ídem.

¹⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Resumen ejecutivo. En: Visión Colombia II Centenario: 2019, Propuesta Para Discusión. República de Colombia: DNP, 2005. 60 p.

¹⁸ Ibid., p.10

¹⁹ Ibid., p.14

²⁰ Ibid., p.29

En el documento, se reitera la estrategia de “construir ciudades amables”²¹, desde una perspectiva más amplia incrementando la participación en el sistema financiero, aumentando las coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado, facilitando un mayor acceso a los sistemas de movilidad²² e incorporando la construcción de vivienda digna, espacios públicos adecuados, entre otros. Al mismo tiempo, se habla de mejorar las condiciones de los asentamientos existentes y de evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios. En relación a lo anterior, establece que “[...] se deberán mejorar cerca de 804.000 viviendas, con lo que se logrará reducir el déficit total de vivienda a 12% (hoy 30%)”²³.

Como meta en términos de espacio público para las ciudades de más de 100.000 habitantes, se plantean 10 m²/hab²⁴, aspecto más ajustado a la realidad del territorio, en comparación con lo planteado en el POT de Cali, donde la meta de espacio público a la que se propende llegar es de 15 m² /hab²⁵. Esta afirmación se efectúa al considerar el área de espacio público efectivo por habitante existente en la ciudad de Cali a nivel de las comunas(*) para el año 2007, en donde no se logra llegar a 1 m²/hab²⁶., siendo el caso de las comunas 8, 9, 12, 14 y 18, lo que concibe menos factible la recuperación de dichos espacios y por consiguiente la meta propuesta²⁷.

²¹ Ibíd., p.44, 46, 47.

²² Ídem.

²³ Ibíd.,p.46

²⁴ Ibíd., p.46

²⁵ SANTIAGO DE CALI. CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo N° 069 de 2000 (26, Octubre, 2000). “Por Medio del Cual Se Adopta El Plan De Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali”. Capítulo IV Del Sistema Del Espacio Público. Subcapítulo 1 De las Disposiciones Generales, Artículo 117: Objetivos Específicos.p.38

(*) Ciertamente la meta en términos de espacio público efectivo por habitante, no se debería evaluar a nivel de comunas, sino a nivel de conglomerados de las mismas ó zonas. En todo caso habría que analizar muy bien además de lo que se ajusta a nuestro territorio, su configuración social y económica, las metas, pues pueden constituirse en arbitrarias y limitantes cuando no se especifica claramente la escala en la que se deben incorporar. Esto en la medida en que el POT y el PND mencionan dicha meta de forma ambigua y es factible asumir que se habla solo a escala urbana.

²⁶ EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 5 Medición Integral de las Necesidades Habitacionales. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 133

Por último, es necesario anotar, que en el documento²⁸, se abordan aspectos relacionados con la distribución de competencias y la necesidad de un sistema de financiación sostenible para las entidades territoriales. Adicionalmente, se reconoce la necesidad de una mayor flexibilidad a las posibilidades de asociación más allá de la división político-administrativa.

2.3 LINEAMIENTOS LOCALES

2.3.1 Plan de Desarrollo 2008–2011(PD) Adoptado Mediante el Acuerdo n° 0237 de 2.008 “Para Vivir la Vida Dignamente”²⁹. Este plan se estructura bajo tres dimensiones (población, territorio y gobierno), sobre las que se establecen los programas generales que constituyen el marco local en el cual se desarrolla el PEV.

En la dimensión territorial, se resalta la promoción de la integración metropolitana de la región, aspecto esencial para el PEV, ya que el déficit habitacional, es una problemática que trasciende la escala local. En consecuencia, la búsqueda de soluciones debe partir del reconocimiento de las relaciones intermunicipales, sus dinámicas y los impactos que se generan a partir de las mismas.

Cali es mi casa, Cali es nuestra gente, Cali Saludable y Educadora, Cali en Movimiento y Cali Emprendedora e Innovadora son los programas con mayor incidencia en el tema de vivienda, por cuanto dan un paso importante en dirección a solucionar la problemática habitacional en la ciudad y las condiciones de entorno y equipamiento de algunas zonas deterioradas.

2.3.1.1 Cali es Mi Casa³⁰. Este programa, plantea como una de sus metas la elaboración del PEV, orientado principalmente a reducir tanto el déficit de espacio público, de calidad medio ambiental y de abastecimiento de servicios básicos,

²⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Op. cit., p.56

²⁹ SANTIAGO DE CALI. CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo N° 0237 de 2008 (3, Julio, 2008). “Por Medio Del Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo 2008 – 2011 Para Vivir La Vida Dignamente”. Loc. Cit.: El Concejo, 2008. 77p.

³⁰ Ibíd., p.38.

como el déficit de vivienda. Dentro de los Macroproyectos que incorpora se resaltan cuatro; Cali Renueva, Navarro Nueva Eco-ciudad, Municipio Verde y Formalización y Mejoramiento Urbano Integral.

Cali renueva³¹, incorpora la construcción de 1.252 viviendas de tipo VIS (*) y 11.500 viviendas tipo VIP, la dotación de infraestructura de equipamientos, la intervención integral de zonas deterioradas del centro de Cali y áreas conexas (inicialmente se plantea la intervención de 3 ha), la gestión de recursos de inversión para los proyectos de renovación urbana (43.000 millones de pesos), entre otros. En este Macroproyecto (**), se estipula la Formulación del Plan Estratégico de Vivienda y Hábitat, además de que se fija como una de las metas, la elaboración de un modelo piloto de construcción de vivienda mediante autoconstrucción dirigida.

Navarro, Nueva Eco-Ciudad³², se orienta a la intervención del corregimiento de navarro para la construcción de VIP y VIS. Dentro de este corregimiento, se vislumbra para el periodo administrativo vigente, la primera etapa de Eco-ciudad Navarro, constituida por 3.000 VIS y VIP.

Municipio Verde³³, se destaca principalmente, por la propuesta del Parque de las aguas y el Parque lineal del río Cali.

Formalización y Mejoramiento Urbano Integral³⁴, es un Macroproyecto que incorpora la titulación de 8.000 predios y la ejecución de programas de mejoramiento integral a 6.000 viviendas urbanas con déficit cualitativo. Además, fija como una de las metas, la recuperación y adecuación de cuatro zonas de

³¹ Ibíd., p.39-40

(*)Sin embargo se plantea desde los programas ya contratados con licencias y que vienen en ejecución (convenios asociados)

(**) El concepto de Macroproyecto dentro del Plan de Desarrollo del alcalde tiene otra connotación diferente a la de la ley 1151 de 2007.

³² Ibíd., p.42-43.

³³ Ibíd., p.44-47.

³⁴ Ibíd., p. 47-49.

cesión de zonas verdes, actualmente ocupadas por asentamientos subnormales. En él, se plantea un incremento anual del 20% en la recuperación y conservación del espacio público, con línea base en el año 2007 de 9,060 m.

2.3.1.2 Cali es Nuestra Gente³⁵. Este programa contempla el Macroproyecto denominado “Sembrando esperanza”³⁶ orientado a la atención a la pobreza, el desplazamiento y la vulnerabilidad de las personas con nivel de sisben uno (1) y dos (2). En tal sentido, incorpora entre otros aspectos, la formulación e implementación de una política para la recepción y retorno de los desplazados (coacción).

En relación con las principales metas del Macroproyecto en mención, se encuentra la adjudicación de 2.000 subsidios nacionales en el periodo 2008-2011, destinados a la adquisición de vivienda usada para población en situación de desplazamiento. Otra de las metas que se plantea, es la creación de un hogar de paso funcionando para 100 personas a diciembre de 2011.

2.3.1.3 Cali Saludable y Educadora³⁷. Dentro de los principales Macroproyectos que plantea, se encuentran los denominados; Comprometidos con la Vida y Ciudades Educativas.

Comprometidos con la vida³⁸, contempla entre otros aspectos, la ampliación de la unidad deportiva en el coliseo de combates Mariano Ramos y la construcción de la unidad deportiva.

Ciudades educativas³⁹, abarca la construcción de tres ciudades educativas y cuatro macro bibliotecas dentro de cada ciudadela educativa. En tal contexto, estipula convertir al IPC, en una de las ciudades educativas, con especialidad en arte.

³⁵ Ibid., p.10-11.

³⁶ Ibid.,p.11-12.

³⁷ Ibid., p.20

³⁸ Ibid.,20-21

³⁹ Ibid.,p.27-28

2.3.1.4 Cali en Movimiento⁴⁰. Este programa incorpora Macroproyectos como “El MIO y El MIO Cable son Nuestros”⁴¹ y “Cali Vía de Vida: Movilidad y Malla Vial”⁴². En el primero, se plantea avanzar de manera importante en la operación, construcción (fase 3) y adecuación de la infraestructura para el nuevo sistema de transporte, a su vez que, en la integración con sistemas complementarios. Esto con el propósito de llegar a una cobertura del 92% al finalizar su administración. En el segundo Macroproyecto, se plantean acciones encaminadas a la rehabilitación de vías en mal estado (entre las que se menciona la carrera 8 desde el puente de juanchito hasta la calle 70), pavimentación de algunas vías sin pavimentar (donde se menciona el tramo faltante de la vía vuelta a occidente), nuevas vías y la elaboración del plan de movilidad para Santiago de Cali.

2.3.1.5 Cali Emprendedora e Innovadora⁴³. Entre los principales Macroproyectos de este programa, se encuentra el Macroproyecto “Cadenas Productivas La Unión Hace la Fuerza”⁴⁴. En él se contempla plantas de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos y la promoción de la central local de abastos: Plan parcial para Santa Elena y la gestión del centro de acopio del Oriente.

2.3.1.6 Cali es una Transparente, Autónoma y Eficiente⁴⁵. Este programa, plantea el “Macroproyecto tributa e invierte: todos ponemos todos ganamos”⁴⁶, donde se contempla la reglamentación y puesta en marcha del cobro de plusvalía y la formulación del estatuto tributario. Aunque esto tiene un retraso de dos años (se planteaba para 2008), es importante tenerlo en cuenta.

⁴⁰ Ibid.,p.53

⁴¹ Ibid.,p.54

⁴² Ibid.,p.56

⁴³ Ibid.,p.57-58

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ibid.,p.63

⁴⁶ Ibid.,p.66-67

3. PARTICIPACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO CON LOS ACTORES.

El diagnóstico participativo(*), se inicia desde la construcción del PEV, con la conformación de las mesas temáticas, las cuales son integradas por actores públicos y privados. Es así como se destaca la participación de representantes de la Secretaría de Vivienda de la Gobernación, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Secretaría de Vivienda Social, Empresa de Renovación Urbana – EMRU E.I.C.E., Integrar Constructores S.A., Universidad del Valle y Universidad San Buenaventura.

En relación a los diferentes expertos invitados que aportaron al proceso con sus contribuciones, sobresalen los siguientes:

- Liliana Bonilla- conocimientos sobre el ámbito regional de Cali
- David Buitrago- conocimientos sobre normativa a nivel nacional
- Sandra Forero- conocimientos sobre normativa y experiencias de gestión de suelo en Bogotá
- Raúl Navia - conocimientos sobre normativa en Cali
- Hugo Salazar Jaramillo - conocimientos sobre las problemáticas de la comuna 22.

Con la figura de pasantía, se logró participar en dicho comité y conocer los aspectos más preocupantes para los diferentes actores. A lo largo del proceso, se evidenció que algunas temáticas denotaban un carácter reiterativo, atravesando gran parte de los temas abordados. Estas, se dirigían básicamente a los siguientes aspectos:

- Suelo
- Recursos

(*) La noción de diagnóstico participativo que opera en el desarrollo de este Estudio alude a la participación no en su sentido más amplio en términos de la comunidad o población, sino, desde el punto de vista institucional, lo cual responde exclusivamente a decisiones concertadas entre el contratista (CAMACOL VALLE) y el contratante (EMRU E.I.C). Entre las razones para tomar la decisión de quiénes debían participar del proceso, como ya se ha mencionado, se encuentra la intención de transformar la situación actual y tomar decisiones de ordenamiento de manera más directa, concertadas desde las iniciativas de las instituciones.

➤ Pobreza

Inevitablemente una de las preocupaciones más persistentes hace referencia a la escasez de suelo urbanizable en la ciudad. Aspecto cada vez más crítico, debido a que las Empresas de servicios públicos no están respondiendo a las necesidades del área de expansión y solo hasta la vía Cali – Puerto Tejada hay posibilidad de servicios públicos (acueducto y alcantarillado). Esta situación que afecta principalmente a la vivienda tipo VIP y VIS (por ejemplo; los costos de la infraestructura en el corredor Cali - Jamundí son excesivamente altos y solo hay espacio para VIS tope), ratifica la necesidad de adelantar proyectos de carácter regional y, por lo tanto, ajustar las normas vigentes en esta dirección (ya que actualmente no se permite invertir recursos de un municipio a otro). Ciertamente, esto se lograría con la creación del área metropolitana de Cali ó la figura de Asociación de Municipios (la cual tiene mayor acogida), en un mediano ó largo plazo, debido a los intereses políticos inmersos en dicha decisión.

Las propuestas en relación al suelo urbanizable en la ciudad, en un corto y mediano plazo, se orientan principalmente a la gestión del suelo y la utilización de los instrumentos que proporcionan las normas actuales (por ejemplo; declaratoria de desarrollo prioritario), la redensificación (programas como por ejemplo; el Plan Terrazas) o redesarrollo.

Por otra parte, otro de los aspectos preocupantes en dichas mesas, se refirió al tema de los recursos, pues solo se destina un 0,13% del PIB al sector de la vivienda, lo que poco incidiría en la reducción del déficit habitacional que se concentra especialmente en los estratos más bajos. En consecuencia, este sector tiene una escasa participación en el presupuesto del municipio de Santiago de Cali que en los últimos 3 años no alcanzó el 3% (*), lo que complica aún más el escenario. Si bien es cierto, no se trata de hacer propietarios a todos los que están en déficit, es necesaria la ayuda del gobierno para atender esta situación desde diferentes estrategias.

(*) Para un mayor detalle se sugiere consultar los siguientes Acuerdos con su respectivos Decretos; Acuerdo 228 de Diciembre de 2007. Decreto de liquidación 411-20-09-79 del 31 de diciembre de 2007, Acuerdo 250 del 16 de Diciembre de 2008. Decreto de liquidación 411-020-744 del 30 de Diciembre de 2008, Acuerdo 0281 del 11 de Diciembre de 2009. Decreto de liquidación 411-020-08-27 del 30 de Diciembre de 2009.

La pobreza como elemento transversal a la mayoría de las temáticas, no estaba por fuera de los análisis, pues en ella confluyen las diferentes problemáticas sociales que determinan la configuración del territorio en algunos sectores de la ciudad. Las comunas y sectores críticos identificados por los actores son básicamente la 13, 14, 15, 18, 20, 16 y 2 (en el caso de Menga) y la invasión África, donde los ingresos son bajos, en algunas zonas no se cuenta con servicios públicos básicos (acueducto o alcantarillado), y las características de su situación ó emplazamiento los hacen vulnerables.

Esto pone la VIP, como aspecto primordial en el PEV, pues es una realidad que de no asumirse por parte de todos los actores, propende al deterioro del entorno y la exposición de la población más vulnerable a sectores no aptos para vivienda.

Las conclusiones a continuación no presentan un orden específico y hacen parte de una selección posterior que se efectúa desde la academia a partir de la revisión de las **ayudas de memoria** y los aspectos que comúnmente fueron aceptados por los actores, considerados guías en el desarrollo y formulación del PEV durante el proceso de pasantía.

En base a la anterior aclaración, como algunas de las conclusiones tenemos:

- El PEV debe hacer planteamientos que sean acordes con las posibilidades reales del Municipio. Se debe tratar de buscar soluciones económicas y realizar un ejercicio prospectivo para determinar el escenario más cercano a la situación actual, sin dejar de lado la apuesta que plantea el nuevo gobierno.
- No se puede pretender solucionar todo el problema de vivienda mediante el Estado, por tanto, es indispensable rescatar el tema del ahorro.
- El PEV no dependerá del alcalde sino de todos los actores. En tal sentido el PEV debe incorporar el establecimiento de acuerdos entre los actores, para que sea un compromiso de todos, su efectiva aplicación, desarrollo y seguimiento.
- El problema del Déficit habitacional tiene múltiples facetas que responden a la disponibilidad de suelo, acceso al sistema de créditos, estandarización de

materiales y volúmenes de producción (problema de la baja escala), ingresos bajos, entre otros.

- El Estado debe incentivar, motivar, u obligar, pero no puede ser constructor en razón a que ese no es su papel y se sale de sus funciones u objetivos. Lo apropiado es que genere las condiciones, mas no ejecute los proyectos. En coherencia con lo anterior la constitución política de 1991, en su artículo 51 plantea *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*⁴⁷

⁴⁷ REPUBLICA DE COLOMBIA. EL PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia (Actualizado en octubre de 2009). Loc. cit.: El Pueblo, 2009. p.24

4. APOYO EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TÉCNICO

El diagnóstico técnico, se desarrolló a partir de la información base y la identificación de aspectos críticos a nivel local, regional y nacional. Además, se enriqueció con el debate a nivel interno del equipo de trabajo del PEV.

Los aportes realizados en esta etapa se orientaron básicamente a los siguientes temas:

- Situación socioeconómica de los hogares
- Desplazamiento
- Asignación de Subsidios
- Baja Capacidad Histórica de la Administración en la Ejecución de Proyectos VIP y VIS

4.1 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS HOGARES

4.1.1 Pobreza. La pobreza entendida como una privación o dotación incompleta de las necesidades básicas, por falta de recursos o por ingresos demasiado bajos que impiden el acceso a los mismos, se refleja, en aspectos como el acceso desigual y limitado a los recursos productivos. Ciertamente, existe una relación estrecha entre el término de pobreza y necesidades básicas, lo que explica que sea a través de estas últimas, que se quiera medir la pobreza.

Según los resultados del censo general del año 2005⁴⁸, en el Valle del Cauca, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se encontraba en 14,06% (cabecera) y en la zona urbana de Santiago de Cali, el NBI era de 10,87%. En comparación con el departamento de Cundinamarca con un NBI de 15,40%, el Valle del Cauca junto a otros departamentos, se situaba dentro de los 5 mejores indicadores de NBI a nivel nacional. No obstante, si hacemos la comparación de Cali y Bogotá, notamos que Cali siendo una ciudad más pequeña y con menor

⁴⁸ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Resultados Censo General 2005: Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a diciembre 31 de 2008 [en línea]. [s.d.] [Colombia]: DANE, dic. 2008 [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dane.gov.co/>>

cantidad de población, sobrepasa significativamente a Bogotá, que presenta un NBI inferior al de la ciudad (9,16%).

Esta pobreza en el municipio de Santiago de Cali, se concentra principalmente en los barrios más deprimidos de la ciudad y en invasiones localizadas en zonas que generalmente se encuentran en alto riesgo (véase Imagen 1).

Imagen 1. Invasión Brisas del Bosque en el barrio Mojica, Comuna 15.



Fuente: http://www.elpais.com.co/paionline/fotos_notas/invasion2.jpg

La comuna, como una escala administrativa y de planificación más grande, nos da una idea de la distribución de esta pobreza. En tal contexto, se encuentra que las comunas más afectadas según datos de la “Encuesta Continua de Hogares”⁴⁹ son la 13, 14 y 15 con la mayor participación de hogares pobres en relación con la población total de la comuna (37,0% a 39,8%), seguido de las comunas 6, 8, 9, 10 y 18 con una participación de los hogares pobres entre 22,3% a 28,8%. Adicionalmente, las comunas 13, 14, 15 y 10 también presentan la mayor proporción de los hogares pobres del área metropolitana (*) (6,5% a 13%)⁵⁰.

⁴⁹ DANE. Encuesta Continua de Hogares, segundo trimestre de 2006, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 69.

(*) El área metropolitana en este caso hace referencia solo al municipio de Yumbo

⁵⁰ Ídem.

Esta situación de pobreza, sumada a la tasa de analfabetismo en la zona urbana de Cali que para el mismo año según EMRU E.I.C. y Camacol Valle⁵¹ era del 8.2%, vuelve aún más crítica la situación. El bajo nivel educativo se presenta principalmente en las comunas 14, 1, 15, 21, y 20 (con tasas de analfabetismo de 11% a 12,5%)⁵². En correspondencia con lo anterior, en las comunas 22, 17, 19, 2 y 5 los jefes de hogar presentan un nivel educativo superior (36,4% - 66,9%) y el mayor porcentaje de los jefes de hogar que no registra ningún nivel educativo, se encuentra básicamente en las comunas 20, 14, 15 y 1 (4,5%-6,9%)⁵³.

En términos de su entorno y vivienda, la estratificación socioeconómica nos proporciona información relevante, observándose que las comunas con estrato moda 1, son las que presentan la más alta tasa de analfabetismo (véase Tabla 1).

Tabla 1. Estrato moda y tasa de analfabetismo en la zona urbana de Santiago de Cali

COMUNAS	ESTRATO MODA(1)	TASA DE ANALFABETISMO (2)
1	1	11,9
2	5	4,7
3	3	8,4
4	2	6,4
5	3	5
6	2	8,2
7	3	8,8
8	3	5,8
9	3	7,6
10	3	5,3
11	3	7,8
12	3	7,8
13	2	10,7
14	1	12,5
15	2	11,8
16	2	8,6
17	5	4,4
18	1	9
19	4	3,9
20	1	11

⁵¹ EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 38.

⁵² DANE. Censo de Población y Vivienda, 2005, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Capítulo 4. Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 39.

⁵³ Ibíd., p.40.

Tabla 1. (Continuación)

COMUNAS	ESTRATO MODA(1)	TASA DE ANALFABETISMO (2)
21	1	11,1
22	6	5

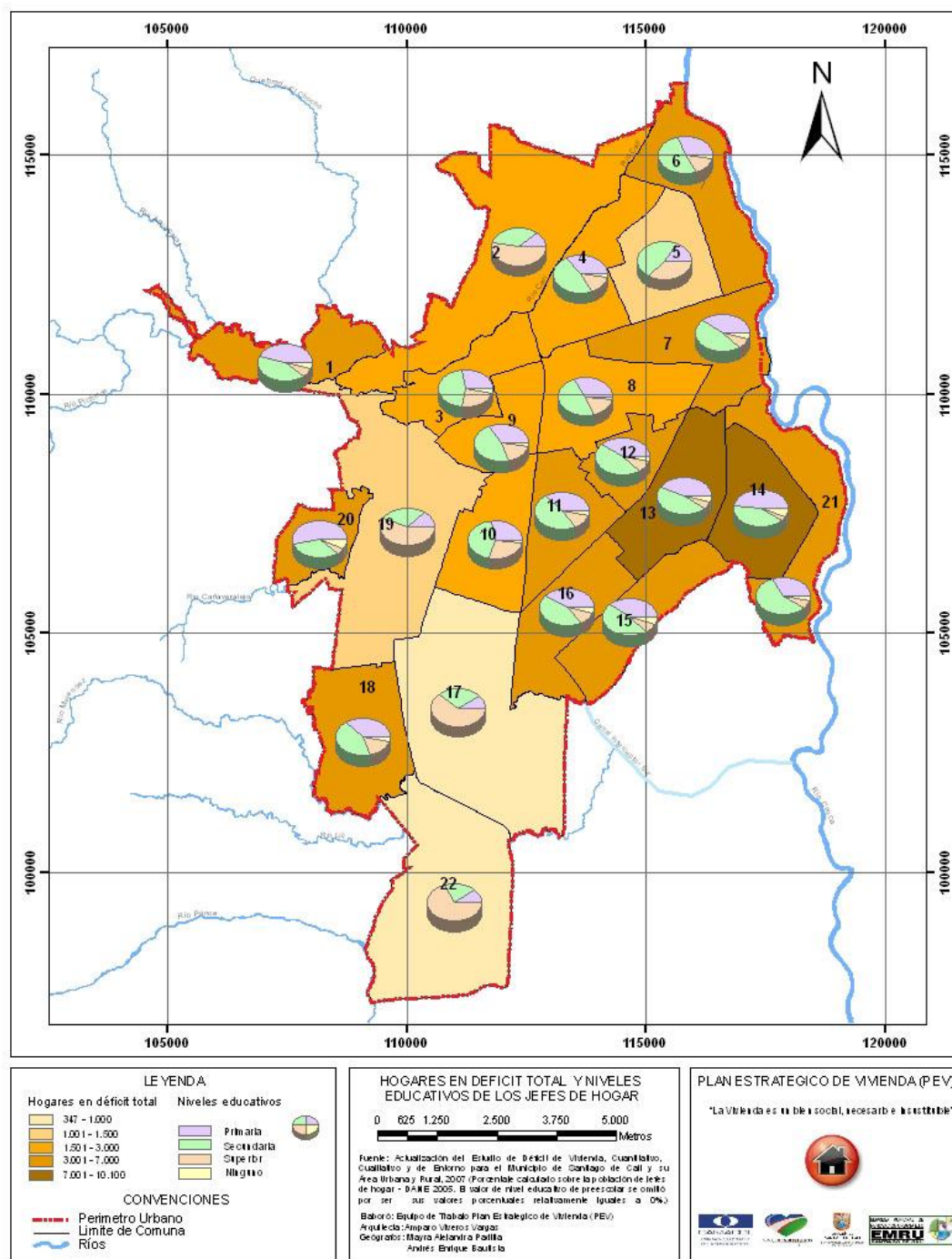
(1) Subdirección de Desarrollo Integral / DAP, 2008

(2) Información Tomada de: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural, 2007- Censo de población y vivienda Dane 2005

Elaboración propia. Fuente Cali en Cifras 2009

Respecto al déficit total de vivienda (cuantitativo y cualitativo), se observa que las comunas con la menor cantidad de hogares en déficit, son las que presentan los niveles educativos más altos, es decir, mayor participación de jefes de hogar con educación superior (véase Plano 1).

Plano1. Situación educativa por comunas asociado al déficit habitacional



Elaboración propia PEV – Camacol 2010. Fuente: EMRU E.I.C.E.-CAMACOL VALLE. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural, 2007.

4.1.2 Dificultad de los Hogares Estrato 1 y 2 de Contar con el Ahorro Previo.

Esta dificultad de contar con el ahorro previo para los hogares de los estratos más bajos, se presenta principalmente, por la falta de empleo y/o los escasos ingresos que recibe esta población a nivel laboral (donde tiene gran incidencia el tamaño de los hogares y el número de personas que trabajan), aspecto relacionado con la modalidad de trabajo informal (véase Imagen 2).

“[...] al interior de cada comuna un gran porcentaje de trabajadores no tienen contrato escrito, el menor porcentaje es 43% dentro de la comuna 5 y en el resto son más del 50% de los jefes de hogar que trabajan sin un contrato, éste porcentaje para la comuna 12 es del 80%”⁵⁴.

En las comunas 12, 20, 1, 14, 13, 3, y 16 se registra la mayor presencia de informalidad, siendo este, un indicador de bajos ingresos (véase Tabla 2).

Tabla 2. Segmento ocupacional de jefes de hogar por comuna para el Área Metropolitana de Cali (Porcentaje)⁵⁵

Comuna	Trabajador informal	Trabajador formal	Total
0	56.3	43.7	100.0
1	77.3	22.7	100.0
2	47.4	52.6	100.0
3	71.3	28.7	100.0
4	54.6	45.4	100.0
5	41.3	58.7	100.0
6	53.3	46.7	100.0
7	62.0	38.0	100.0
8	69.6	30.4	100.0
9	66.2	33.8	100.0
10	44.3	55.7	100.0
11	65.1	34.9	100.0
12	78.5	21.5	100.0
13	72.5	27.5	100.0

⁵⁴ DANE. Encuesta Continua de Hogares, segundo trimestre de 2006, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 73.

⁵⁵ EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007, p.72.

Tabla 2. (Continuación)

Comuna	Trabajador informal	Trabajador formal	Total
14	73.4	26.6	100.0
15	66.1	33.9	100.0
16	70.8	29.2	100.0
17	39.8	60.2	100.0
18	58.2	41.8	100.0
19	45.3	54.7	100.0
20	78.0	22.0	100.0

Fuente: ECH segundo trimestre de 2006 - DANE. Comuna 0 es Yumbo

Imagen 2. Informalidad en los semáforos de la ciudad



Fuente: caminando por el sur.blogspot.com

Por otra parte, “Cali Como Vamos”⁵⁶ nos confirma que las principales razones por las que se considera pobre la población de Cali, para el año 2006, obedecen al desempleo o la informalidad, los ingresos limitantes que permiten el acceso a lo básico y a los ingresos escasos que no permiten el acceso a los bienes y servicios básicos para vivir plenamente. Sobresale una tendencia a la inconformidad frente al acceso a los servicios sociales básicos, demostrando entre otras cosas, un desequilibrio marcado entre los ingresos y el costo que representa cubrir las necesidades básicas, lo que se podría traducir en una degradación de estos ingresos.

⁵⁶ ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI. Cali Como Vamos, 2006, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 87.

Todo lo anterior, nos permite evidenciar a groso modo, los problemas socioeconómicos y de inestabilidad laboral de la población, reflejando en parte de esta, una ausencia de capacidad económica y por lo tanto la imposibilidad de acceder a un subsidio o crédito en dicho contexto.

4.2 DESPLAZAMIENTO

4.2.1 Situación Actual. Aun cuando existe un marco legal bastante consolidado para afrontar el desplazamiento (Decreto 976 del 97, Decreto 1458 del 97, Ley 387 del 97, documentos CONPES 2804 del 95 y 2924 del 97, Decreto 173/98, entre otros), el impacto que esta problemática social genera al territorio receptor es significativamente alto. Según datos de acción social⁵⁷, la cifra de desplazados para Cali desde 1997 al 2007 es de 44.071 personas, aspecto que presiona cada vez más la demanda de servicios sociales y de vivienda, y genera a su vez mayores problemáticas de asentamientos subnormales y situaciones asociadas al riesgo por amenazas de origen natural.

Esto sumado a la condición de Cali como ciudad atractiva a nivel regional y local (en cuanto a servicios, infraestructura, empleo, etc.), origina mayores dinámicas de migración interna y externa, principalmente por parte de la población rural y otros municipios. Es así como según cifras del Dane⁵⁸ para el año 2005 el 37,1% de la población de Cali manifestó ser de otro municipio y un 5,3% de la población que vive en Cali reside en ella hace 5 años (*).

⁵⁷ ACCIÓN SOCIAL. Subdirección de Atención a Población Desplazada, Estadísticas. 2007, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 5 Desplazados. En: Componentes Estratégicos de los Programas Prioritarios: Vivienda Nueva, Mejoramiento de Vivienda y Entorno, Renovación Urbana, Redensificación, Programas de Reubicación de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo y Obras de Mitigación, 2007. p.30.

⁵⁸ DANE. Censo de Población y Vivienda, 2005, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 41.

(*) A pesar de lo anterior, se percibe que actualmente la ciudad está expulsando una gran cantidad de población a otros municipios, ya sea por el costo de vida, la desaparición de gran parte de las industrias que se localizaron en la ciudad, las condiciones ambientales, sociales, etc. sin embargo esto no ha podido ser comprobado por la falta de información estadística detallada y actualizada.

EMRU E.I.C y Camacol Valle⁵⁹, plantean que la población desplazada tiene una participación equilibrada de género, con una leve mayoría del sexo femenino, sobresaliendo principalmente, las etnias afro descendientes, con la característica particular de que “los menores de 45 años componen más de la mitad de la población en situación de desplazamiento”⁶⁰ y que “[...] el 25.2% se encuentra en invasiones [...] sólo el 12.4% cuenta con vivienda propia”⁶¹

4.2.2 Localización. La población desplazada se concentra en algunas comunas de la ciudad, identificándose preferencias de las etnias afrodescendientes e indígenas bastante marcadas en el territorio. Según la Universidad del Valle et al.⁶² usualmente las comunidades desplazadas de origen afrocolombiano, se ubican en “El Distrito de Aguablanca (comunas 13, 14, 15) y las otras comunas del sector oriental (16 y 21), [...] mientras que las comunas 18 y 20 han recibido principalmente a los desplazados indígenas”⁶³.

La población desplazada proviene en su mayoría del Pacífico, Cauca, Nariño⁶⁴, Chocó, Caquetá, Putumayo y el Valle del Cauca⁶⁵. Se resalta que “[...] la comuna 14 es la que presenta la mayor concentración de población desplazada, y específicamente, los barrios Virgilio Barco, Sardi, Marroquín II, Alirio Mora Beltrán y Charco Azul”⁶⁶. Dentro de la zona de ladera los barrios de mayor preferencia por esta población son “Los Chorros, Las Minas, Las Cruces, Alto Nápoles, La Escombrera, Alto los Chorros, Alto Jordán y Meléndez, entre otros”⁶⁷

⁵⁹ EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 5 Desplazados. En: Componentes Estratégicos de los Programas Prioritarios: Vivienda Nueva, Mejoramiento de Vivienda y Entorno, Renovación Urbana, Redensificación, Programas de Reubicación de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo y Obras de Mitigación, 2007. p. 30.

⁶⁰ Ibid., p.32.

⁶¹ Ibid., p.33.

⁶² ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE. Proyecto Cali Visión 2036, Eje Temático Desarrollo Humano y Social. “La Apuesta del Desarrollo Humano Para Cali” [en línea]. 2010, Segunda versión. Documento Preliminar [citado en 1 de noviembre de 2010]. Disponible en internet:<<http://www.calivision2036.org>>. p.22.

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 5 Desplazados. En: Componentes Estratégicos de los Programas Prioritarios: Vivienda Nueva, Mejoramiento de Vivienda y Entorno, Renovación Urbana, Redensificación, Programas de Reubicación de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo y Obras de Mitigación, 2007. p. 28.

⁶⁶ Ibid., p.29.

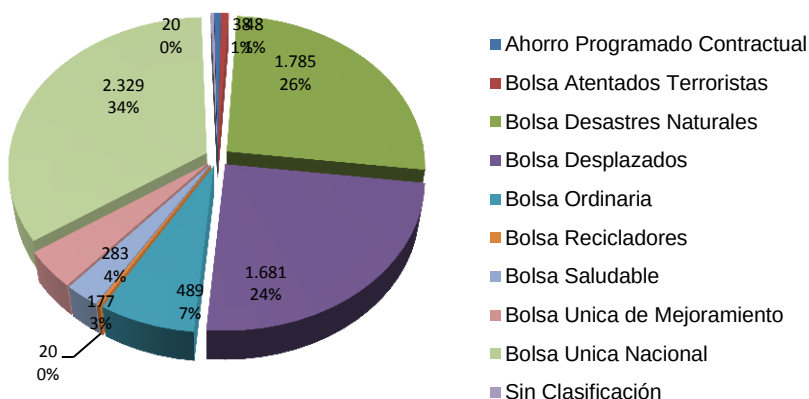
⁶⁷ Ibid. p.28.

Por último, cabe decir que la mayor participación de la población afrocolombiana de la ciudad, según datos del DANE⁶⁸, se encuentra en la comuna 14 (50%), la comuna 21 (45%) las comunas 13, 7 y 12 (38%). Adicionalmente, las comunas que presentan menos del 10% de la población afrocolombiana son la 17 y la 19.

4.3 ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS

Según datos del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial⁶⁹, Fonvivienda ha asignado a Santiago de Cali en los últimos 7 años, un total de 6.870 subsidios por valor de \$57.107.000 millones, de los cuales el 50% se han destinado para desastres naturales y desplazados, es decir, 3.466 por valor de 29.449.000 millones de pesos (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Subsidios asignados por Fonvivienda a Santiago de Cali en el periodo 2003-2010



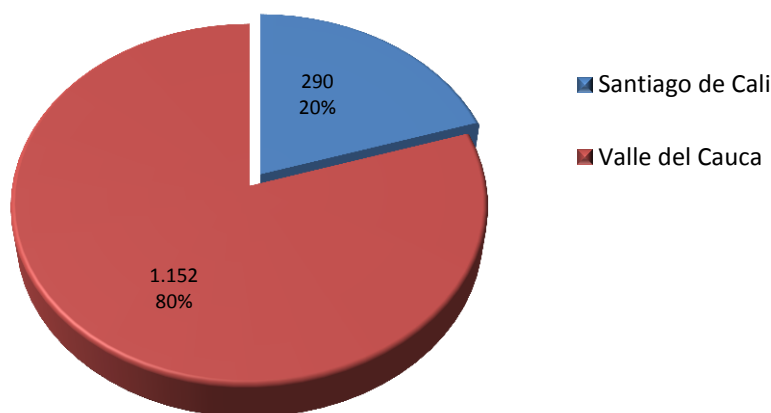
Elaboración propia – PEV Camacol 2010

⁶⁸ DANE. Censo de Población y Vivienda, 2005, Citado por EMRU E.I.C.E. – Camacol Valle. Cap. 4 Caracterización de la Población Objetivo en el Municipio de Santiago de Cali. En: Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural. Santiago de Cali, 2007. p. 35.

⁶⁹ MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Subsidios Valle [hoja de cálculo]. [s.l.]: MAVDT, 2010.

La participación del municipio, en relación con la asignación de subsidios de Fonvivienda para el Valle del Cauca en el año 2009, es relativamente importante, por cuanto Cali absorbe el 20% de estos subsidios. Sin embargo, los pocos subsidios que se asignan por parte de Fonvivienda, hacen que esta cifra se vea insignificante en relación con la situación del déficit de vivienda en el Departamento y la ciudad (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Participación de Santiago de Cali en la asignación de subsidios de Fonvivienda 2009 en el Valle del Cauca

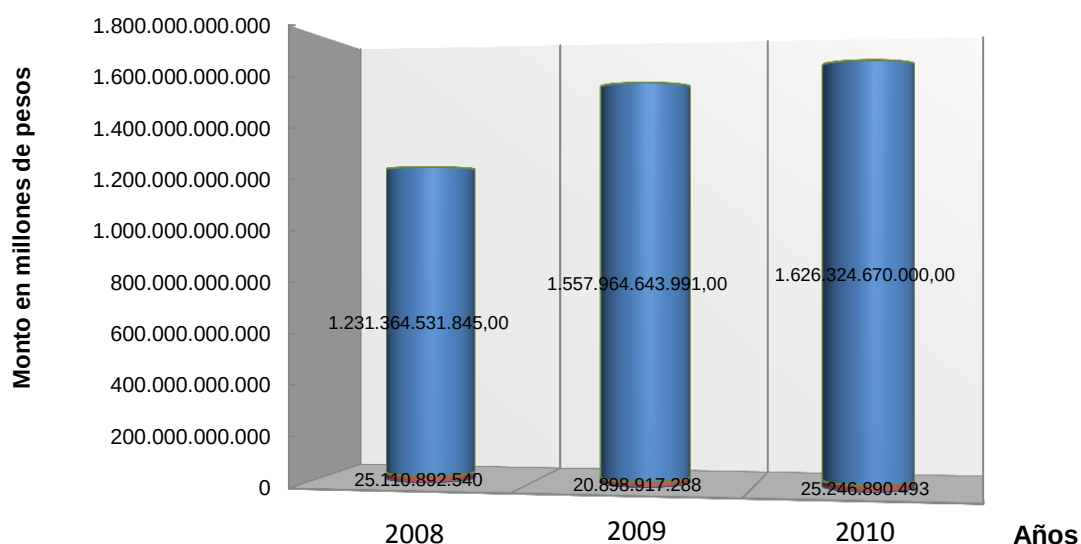


Elaboración propia – PEV Camacol 2010

Aunque el sector vivienda representa un importante ingreso para el municipio, no ha tenido la importancia que merece, lo que se evidencia claramente, en el presupuesto que se asigna para dicho sector (véase Gráfico 3). De los impuestos recaudados en Cali, el impuesto predial presentó para el 2008 una participación de 23%, con 218.260 millones de pesos⁷⁰, esto, sin tener en cuenta la cartera de las vigencias anteriores, la cual no ha sido saldada hasta el momento.

⁷⁰ ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL. Impuestos Recaudados en Cali. En: Cali en cifras 2009. ISSN 2011-4044, Diciembre de 2009, Santiago de Cali. [en línea]. p.113. Disponible en internet: <<http://planeacion.cali.gov.co>> [citado en 1 de enero de 2011].

Gráfico 3. Participación del sector vivienda en el presupuesto del municipio de Santiago de Cali, periodo 2008-2010



Elaboración propia – PEV Camacol 2010

Si bien es cierto, no se puede pretender que el déficit habitacional se solucione únicamente con los subsidios que se otorgan, es necesario que este dinero se maneje estratégicamente, para que los escasos recursos que se destinan, tengan efectos detonantes en la población a la cual van dirigidos.

4.3.1 Subsidios Municipales. Creados con el acuerdo 049 de 1999 y reglamentados con el Decreto 049 de 2.000, el subsidio Familiar de vivienda “es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario [...], y que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social”⁷¹. El monto máximo de los subsidios llega hasta los 15 SMMLV.

La asignación de los subsidios por parte del Fondo Especial de Vivienda en el período 2001 – 2009, ha sido de 16.816 subsidios por valor de \$50.284.088.426 millones de pesos (véase Tabla 3).

⁷¹SECRETARÍA DE VIVIENDA SOCIAL. Subsidio Familiar de Vivienda [diapositivas]. Santiago de Cali: SVS, 2009. Diapositiva 2, color.

Tabla 3. Consolidado de asignación por tipo de subsidio 2001-2009⁷²

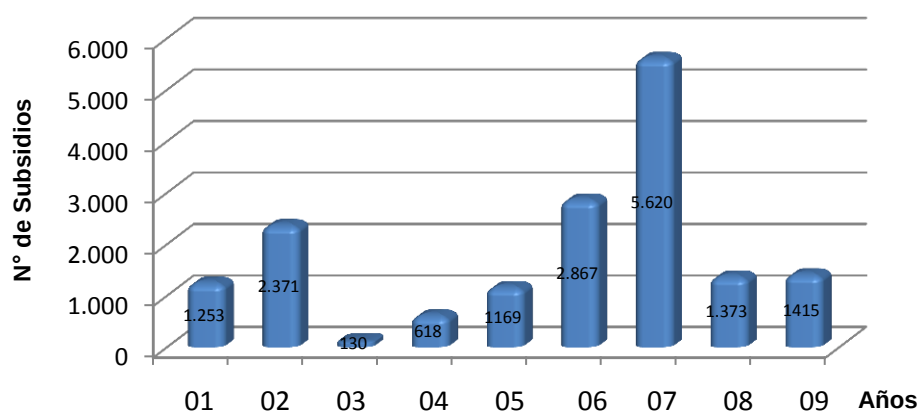
TIPO DE SUBSIDIO	AÑO	Nº DE SUBSIDIOS	MONTO DE ASIGNACIÓN
Vivienda Nueva	2001	1.253	3.525.930.049
Vivienda Nueva	2002	2.371	4.071.363.185
Vivienda Nueva	2003	130	348.268.000
Vivienda Nueva	2004	412	719.250.000
Mejoramiento de Vivienda		106	247.986.107
Desplazados vivienda usada		100	192.000.000
Vivienda Nueva	2005	405	740.000.000
Mejoramiento de Vivienda		588	1.012.992.971
Desplazados mejoramiento		80	86.000.000
Desplazados vivienda usada		96	192.000.000
Vivienda Nueva	2006	1.298	4.471.626.354
Mejoramiento de Vivienda		1.473	3.347.196.708
Desplazados vivienda usada		96	192.000.000
Vivienda Nueva	2007	3.859	15.106.330.249
Mejoramiento de Vivienda		1.502	4.881.500.000
Arrendamiento		159	100.590.880
Desplazados vivienda usada		100	200.000.000
Vivienda Nueva	2008	1.020	5.077.324.421
Mejoramiento de Vivienda		30	90.000.000
Desplazados vivienda usada		323	971.000.000
Vivienda Nueva	2009	433	2.132.479.502
Mejoramiento de Vivienda		251	1.004.000.000
Desplazados vivienda usada		456	1.368.000.000
Arrendamiento		275	206.250.000
TOTAL		16.816	50.284.088.426

Elaboración propia PEV – Camacol 2010. Fuente: Secretaría de Vivienda Social, María Dellanira Montoya Betancourth, 2009 - mejoramiento de vivienda, desplazados vivienda usada (CM), 2010.

A manera general, se resalta el notorio incremento de los subsidios asignados en los años 2006 y 2007, donde la modalidad de mejoramiento de vivienda tuvo una importante participación. De igual manera, se observa que 2003 y 2004 fueron los años más críticos, en términos de asignación de subsidios municipales (véase Gráfico 4).

⁷² EMRU EIC, CAMACOL VALLE. Plan Estratégico De Vivienda - PEV - Para El Área Urbana Del Municipio De Santiago De Cali: Primer Informe Fase 1 y Fase 2. [s.p.]. 120 p.

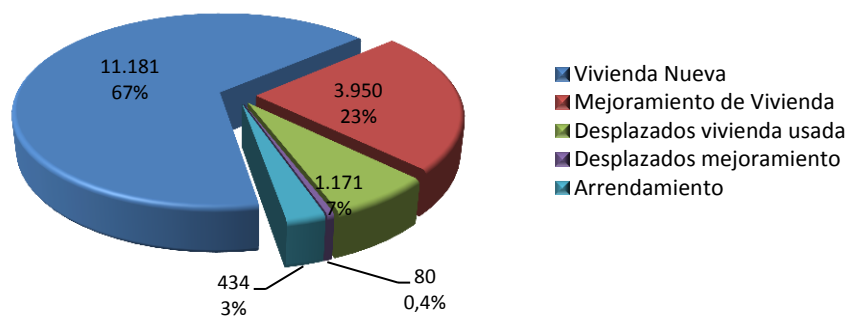
Gráfico 4. Subsidios Municipales asignados por el Fondo Especial de Vivienda, 2001 – 2009.



Elaboración propia PEV – Camacol 2010.

Los subsidios municipales se han destinado basicamente para vivienda nueva, pero a partir del año 2004, se empieza a incorporar los subsidios de mejoramiento y vivienda usada, notandose tambien, que en el año 2007 aparece otra modalidad de subsidio para arrendamiento (véase Gráfico 5).

Gráfico 5. Consolidado de subsidios asignados por tipo en el periodo 2001-2009



Elaboración Propia PEV – Camacol 2010. Fuente: Secretaría de Vivienda Social

4.3.2 Subsidios de Cajas de Compensación. El subsidio familiar de vivienda que asignan las Cajas de Compensación Familiar, está reglamentado por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 4911 de 2009 y 2190 de 2009.

En el periodo de Junio de 1991 hasta Diciembre 16 de 2009, se tiene registro de 75.700 subsidios asignados por la caja de compensación COMFANDI, con un valor adjudicado de \$358.077.087.497, el cual, se ha distribuido entre los municipios del Departamento del Valle del Cauca. La ciudad de Cali se ha beneficiado del 63,9% (43.559 subsidios) del total de subsidios asignados en ese periodo, seguida de Palmira (8,2%), Jamundí (7,5%), Candelaria (5,7%), Yumbo (4,2%) Cartago (1,3%) y Florida (1,2%).⁷³

En los últimos años (periodo 2001-2009), Comfandi asignó un total de 32.466 subsidios (*), en los municipios del Valle del Cauca por valor de \$ 247.745.923.900 millones de pesos, con un promedio de asignación de \$ 7.630.934 y un promedio anual de 3.607 subsidios.

Por otra parte, la Caja de Compensación Comfenalco-Valle, asignó en el periodo comprendido entre los años 2.001 a 2009, un total de 12.361 subsidios por valor de \$ 92.716.679.326 millones de pesos. Es importante mencionar, que del total de estos subsidios, fueron pagados 9.982 por valor de \$ 72.555.077.900 millones de pesos⁷⁴.

Los mayores montos por concepto de subsidios se entregaron principalmente en los años 2007 y 2009 (véase Gráfico 6), años en los que la cantidad de subsidios asignados estuvo por encima de los 1.450 y por debajo de los 1.548 anuales⁷⁵.

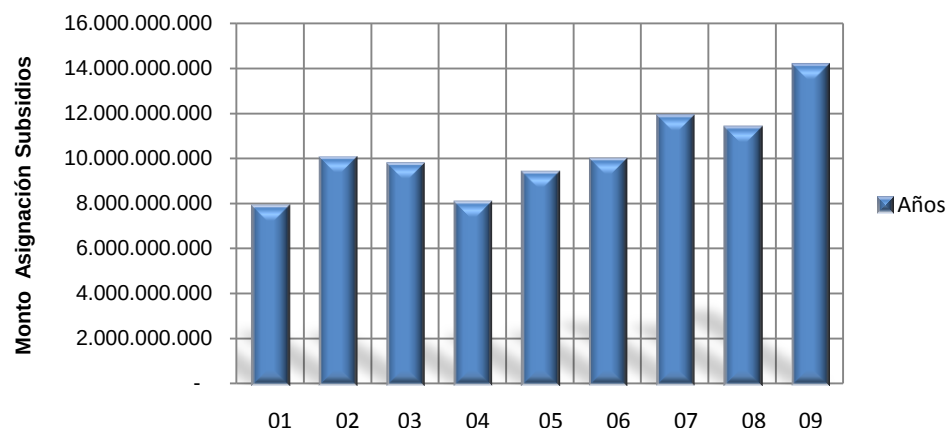
⁷³ CAJA DE COMPENSACIÓN COMFANDI, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA SOCIAL. Subsidios Familiares de Vivienda Asignados Distribuidos por Municipios, junio/91 a Dic. 16/2009 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: COMFANDI, 2010.

(*) Este dato incorpora los subsidios que se han otorgado por Comfandi en fusión con Comfamiliar Buga, Comfamiliar Cartago Fovis, fusión Palmira, Fusión Tulua, y Comfaunion.

⁷⁴ CAJA DE COMPENSACIÓN COMFENALCO VALLE. Subsidios Adjudicados-Pagos periodo 2000-2010 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: COMFENALCO VALLE, 2010.

⁷⁵ Ibid.

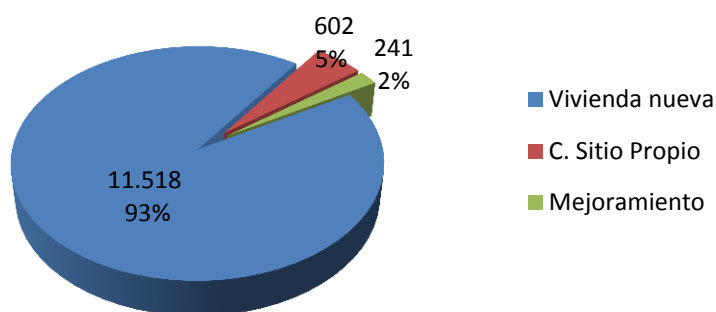
Gráfico 6. Monto anual de asignación de subsidios Comfenalco-Valle, periodo 2001-2009



Elaboración propia, PEV Camacol 2010. Fuente: CCF Comfenalco – Valle

Comfenalco en el periodo de 2001-2009, asignó en mayor cuantía y cantidad los subsidios para vivienda nueva, resaltándose, la destinación de una parte importante de sus recursos para la construcción en sitio propio y el mejoramiento (véase Gráfico 7).

Gráfico 7. Consolidado de subsidios asignados por tipo, Comfenalco-Valle 2001-2009



Elaboración propia, PEV Camacol 2010. Fuente: CCF Comfenalco-Valle

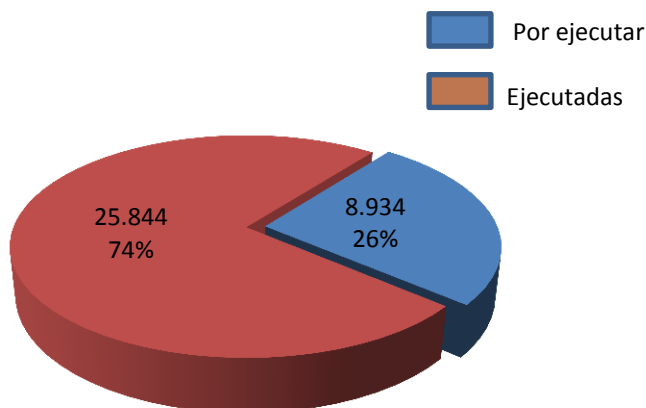
Recogiendo lo desarrollado en este capítulo, se puede decir que tanto la situación socioeconómica de los hogares, como las problemáticas de desplazamiento inciden significativamente en el acceso a la vivienda y afectan notoriamente las

cifras del déficit cuantitativo y cualitativo en la ciudad. Otro de los aspectos a concluir muy entrelazado con lo anterior, es que los subsidios asignados por Fonvivienda a Santiago de Cali, se han destinado en los últimos años en un 50%, para atender desastres y problemáticas derivadas de procesos de violencia. En este orden de ideas, por último se concluye que el Estado ha centrado su atención en la producción de vivienda nueva, en otras palabras, en la atención al **déficit cuantitativo** y aunque ha considerado otras opciones, estas no son prioridad.

4.4 GESTIÓN VIP Y VIS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Entre los años 1991 y 2009 (19 años) la Secretaría de Vivienda Social y el Fondo Especial de Vivienda, han ejecutado 25.844 (74%) soluciones de vivienda de 34.778 (100%) proyectadas (véase Gráfico 8).

Gráfico 8. Total soluciones ejecutadas y por ejecutar mediante proyectos propios y asociativos periodo 1988 - 2009



Elaboración propia – PEV Camacol 2010

La mayor actividad, se presentó en el periodo de 1992 a 1997, en donde se ejecutaron 15.118 soluciones (58,49% del total ejecutado), en las comunas 14, 17, 21, 5, y 6 bajo la modalidad de proyectos propios y asociativos con particulares (véase Tabla 4).

Los proyectos, se localizaron principalmente al oriente y occidente de la ciudad, en razón a los costos del suelo. La aparición de la modalidad de proyectos asociativos a partir del año 1991, empezó a tener gran acogida, facilitando la ubicación de algunos proyectos, en zonas menos segregadas de la ciudad, siendo el caso de Torres de Santa Juliana, Multifamiliares la Alborada, Gratamira y Palmar de las Delicias (véase Tabla 4 y Plano 2).

Aunque los proyectos propios se constituyen en un inmenso esfuerzo de la administración municipal, estos se realizan con diversos limitantes (*) que constriñen la elección del predio en términos económicos (**), y dejan cabida a la segregación. Con excepción del proyecto Samanes en 1988, los proyectos propios han estado más relegados a ocupar unas zonas específicas de la ciudad (véase Tabla 4).

.

A nivel general históricamente bajo las dos modalidades, también es evidente una concentración importante de la oferta de soluciones de vivienda en algunas comunas de la ciudad (véase Gráfico 9), lo cual puede responder a aspectos relacionados con su consolidación, la disponibilidad de suelo o algunas características del entorno físico-social.

A continuación se detalla por años los proyectos ejecutados y su localización a nivel de comunas (véase Tabla 4 y Plano 2).

(*) Los cuales parten de la población a la cual están dirigidos.

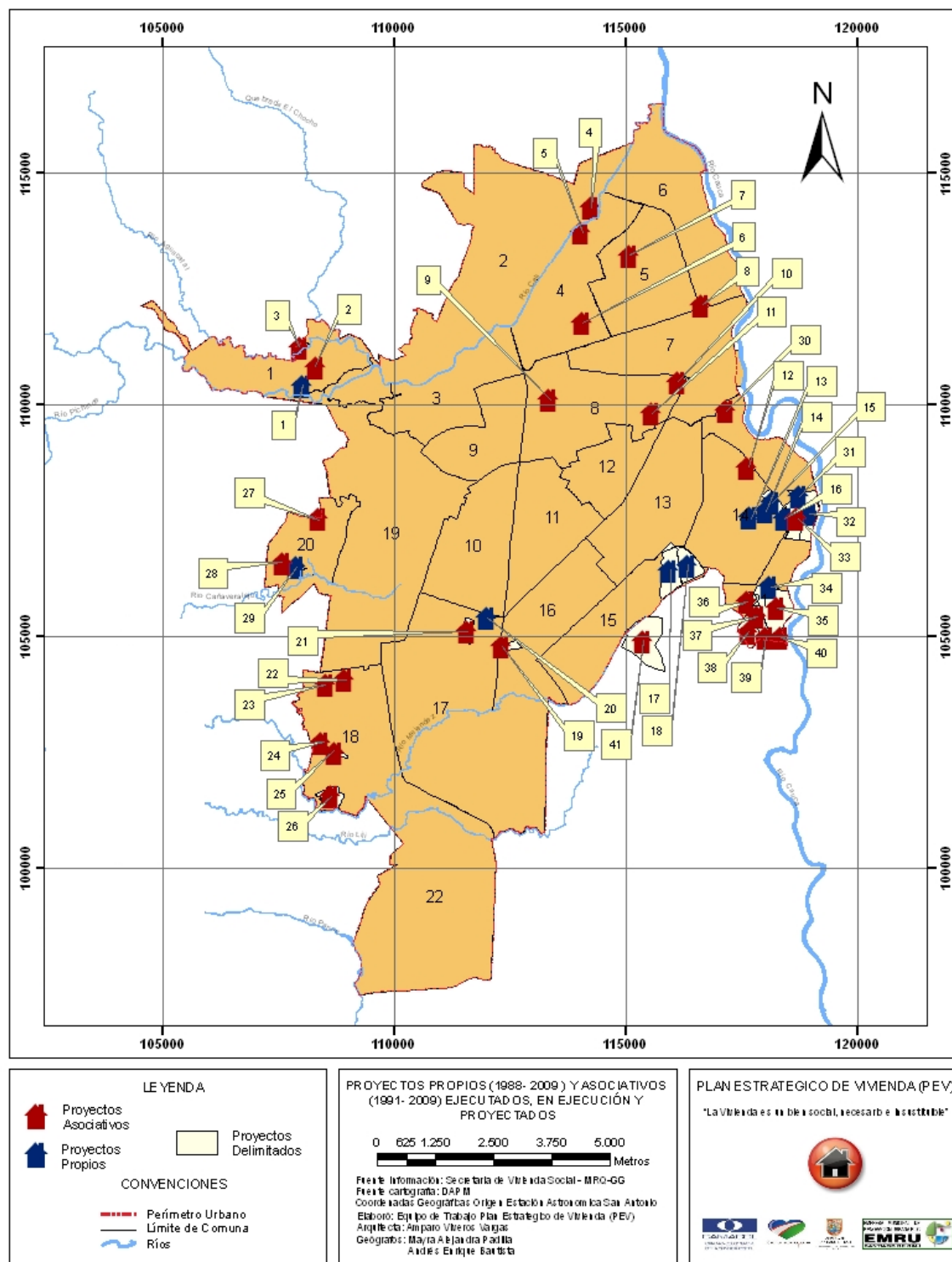
(**) El valor de los predios se determina a partir de su accesibilidad, localización y algunas características de su entorno físico o social.

Tabla 4.Proyectos asociativos y propios ejecutados, en ejecución y proyectados 1988-2009

Proyecto	Comuna	Tipo	Año Inicio	Ejecutados 1988 - 2009	Total Soluciones Proyecto	No. Identificación en el plano 2.
Mojica I	15	Propio	1988	1279	1279	17
Samanes	17	Propio	1988	300	300	20
Los Cerros	20	Propio	1988	103	103	29
Mojica II	15	Propio	1989	2018	2018	18
Puerta del Sol VII	14	Propio	1990	289	289	16
Multifamiliares La Base	8	Asociativo	1991	300	300	11
Puerta del Sol V	14	Propio	1992	875	875	14
Puerta del Sol VI	14	Propio	1992	600	600	13
Alborada	16	Asociativo	1992	1.100	1.100	19
Las Ceibas	21	Asociativo	1992	360	360	39
Los Maderos	5	Asociativo	1993	250	250	7
Puerta del Sol IV	14	Propio	1993	1190	1190	15
Urbanización Invicali-Desepaz	21	Propio	1994	2880	2880	32
Tejares de Salomia	6	Asociativo	1997	500	500	8
Gratamira	17	Asociativo	1997	2.000	2.000	21
La Pradera	21	Propio	1997	156	156	34
Ciudadela del Río	21	Asociativo	1997	2.301	2.301	33
Pizamos I	21	Asociativo	1997	931	931	38
Pizamos II	21	Asociativo	1997	1.433	1.433	37
Pizamos III	21	Asociativo	1997	542	542	36
Suerte 90	21	Asociativo	2000	235	235	40
Quintas del Sol	14	Asociativo	2000	719	719	12
Franja del Río	21	Propio	2000	100	100	31
Bosques de Caranday	2	Asociativo	2002	260	260	4
Multifamiliares Calatrava	18	Asociativo	2002	48	48	22
La Fortuna	1	Propio	2005	116	116	1
Santa Martha de los Caballeros	1	Asociativo	2005	260	340	3
Palmar de las Delicias	4	Asociativo	2005	157	157	6
Macro proyecto Altos de Santa Elena I	18	Asociativo	2005	0	2.680	26
Potrero Grande	21	Asociativo	2005	3.870	4.961	35
Brisas del Aguacatal	1	Asociativo	2006	400	400	2
Torres de la 52	4	Asociativo	2007	80	150	5
Brisas de la Base	8	Asociativo	2007	0	700	10
Torres de Santa Juliana	8	Asociativo	2007	0	75	9
Altos de la Luisa	18	Asociativo	2007	192	392	24
Colinas de San Miguel	18	Asociativo	2007	0	100	23
Loma Linda	18	Asociativo	2009	0	400	25
Mirador Conny	20	Asociativo	2009	0	38	27
Vidriera	20	Asociativo	2009	0	200	28
Pinar	21	Asociativo	2009	0	300	30
Macro proyecto Ecociudad-navarro		Asociativo	2009	0	3.000	41
TOTAL				25.844	34.778	

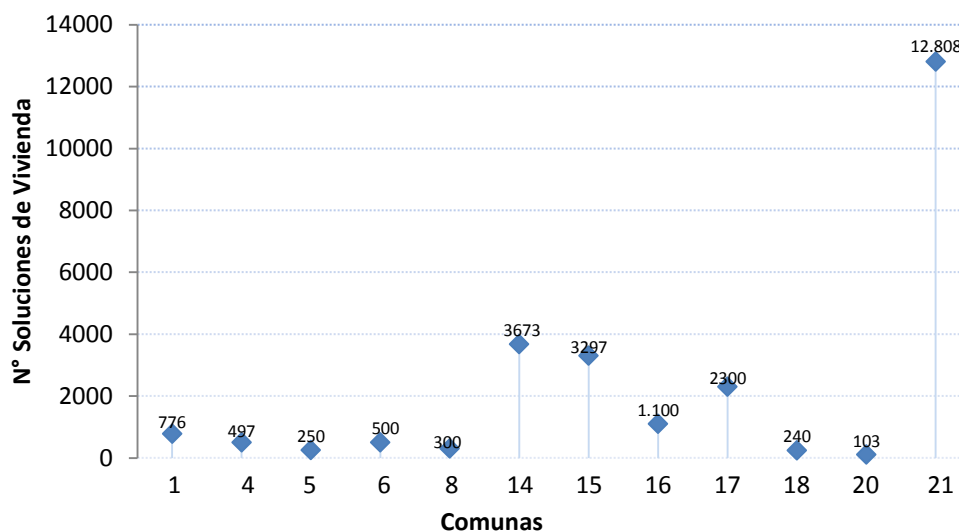
Elaboración propia, PEV Camacol 2010. Fuente: Secretaria de Vivienda Social - Fondo Especial de Vivienda

Plano 2. Proyectos Propios y Asociativos desarrollados y en desarrollo periodo 1988-2009.



Elaboración propia, PEV Camacol 2010. Fuente: Secretaria de Vivienda Social-Fondo Especial de Vivienda (MRQ, GG).

Gráfico 9. Soluciones de vivienda ejecutadas en las comunas de Santiago de Cali mediante proyectos propios y asociativos 1988-2009.



Elaboración propia – PEV Camacol 2010

Centrando un poco la atención en los últimos años y lo que viene en los años siguientes, a continuación se presentan los datos de los proyectos asociativos ejecutados en los años 2008 y 2009, donde se contabilizan para el caso del año 2009, solo las soluciones de vivienda terminadas en dicho año. Lo anterior, en razón a que aún cuando las obras civiles se iniciaron en el año 2009, los proyectos no fueron culminados y posiblemente se entregarán en el año 2010.

La Tabla 5, incorpora los proyectos programados para el período 2010 y 2011, asumiendo los que no fueron ejecutados en el año 2009 y que automáticamente se trasladan al siguiente año.

Es importante destacar, que de las 8.436 soluciones de vivienda proyectadas para el año 2010, 6.951 son VIP (82,39%) y 1.485 VIS (17,60%). Para el 2011, la meta es construir 5.160 soluciones, de las cuales 4.380 serán VIP (84,88%) y 780 VIS (15,12%). Estas cifras, revelan la importancia de la gestión que realiza la Secretaría de Vivienda Social, donde la prioridad es la población más vulnerable de la ciudad.

La Tabla 5, contiene además, la proyección de 3 mil soluciones de vivienda del Macro proyecto de interés social nacional Eco ciudad Navarro, el cual fue adoptado por el MAVDT, mediante la Resolución 2576 del 23 de diciembre de 2009, cuya meta es construir el 50% en el 2010 y el otro 50% del proyecto en el año 2011. La construcción de estas viviendas se encuentra incluida en el Plan de Desarrollo de la presente administración.

Tabla 5. Proyectos asociativos en desarrollo 2008-2011

Proyecto	No soluciones	EJECUTADAS						EN EJECUCIÓN Y PROYECTADAS					
		2008			2009			2010			2011		
Fecha		VIP	VIS	TOTAL	VIP	VIS	TOTAL	VIP	VIS	TOTAL	VIP	VIS	TOTAL
La Luisa	392												
	192	192		192									
	200				0			200		200			
Torres de la 52	150												
	80		80	80									
	70				0			70		70			
Las Delicias	157												
	67		67	67									
	90		90	90									
Santa Martha	340		193	193	67	67		80		80			
San Miguel	100				0			70		70			
								30		30			
Brisas de la Base	700												
	140				0			140		140			
	140							140		140			
	140							140		140			
	140										140		140
	140										140		140
Santa Helena I	2680												
	2240				0			2440		2440			
	240				0			240		240			
Santa Helena II	1080										1080		1080
Sta Juliana	75				0			75		75			
Potrero Grande	3205												
etapa III	1095	1095		1095									
etapa IV	1019				1019		1019						
etapa V	1091							1091		1091			
Loma Linda	400												
	200							200		200			
	200										200		200
Mirador De Conny	38							38		38			
Vidriera	200							200		200			
Pinar	300							300		300			
Econavarro	3000												
	1500							1500		1500			
	1500										1500		1500
Redensificación	1000												
	500							500		500			
	500										500		500
Reubicación por obras	1582												
	582							582		582			
	1000										1000		1000
reubicacion otros proy	1000												
	400							400		400			
	600										600		600
TOTAL		1.287	430	1.717	1.019	67	1.086	6.951	1.485	8.436	4.380	780	5.160

Elaboración propia – PEV Camacol 2010. Fuente: Secretaría de Vivienda Social MRU-Metas 2009

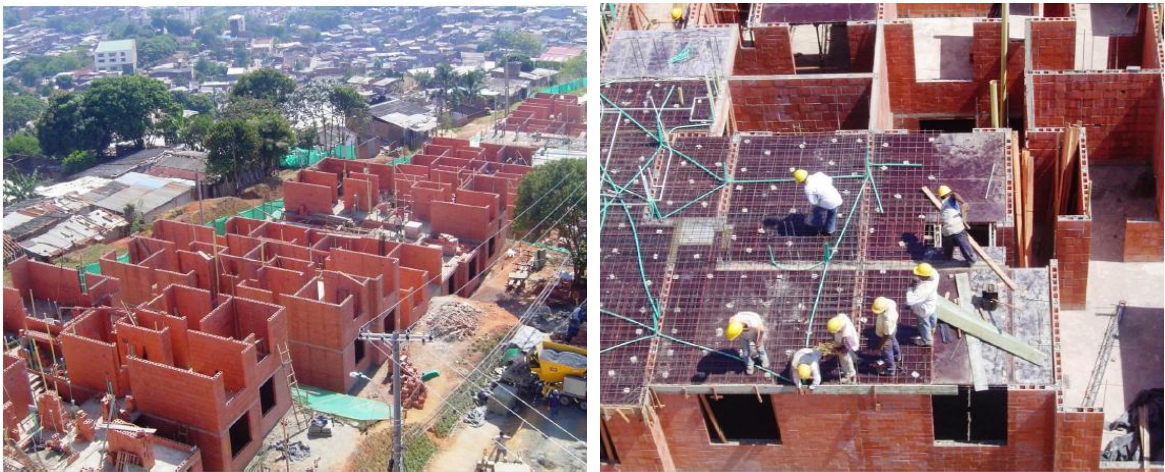
CONVENCIONES

	Entregan las soluciones de vivienda en el año 2010
	Inician obras de urbanismo en el año 2010
	Están en etapa de preinversión
	Soluciones que vienen de vigencias anteriores. Se espera concluir las en el año 2010.
	Soluciones que vienen de vigencias anteriores.

El proyecto Potrero Grande en la Comuna 21, corresponde a un programa de reubicación de hogares localizados en zonas de alta amenaza, en el cual ya han sido relocalizadas 3.870 familias de sectores como Jarillón del Río Cauca y Las Lagunas del Pondaje.

Cabe anotar que los únicos dos proyectos en la ciudad de Cali que alcanzaron a adoptarse antes de la decisión de la Corte, son el Macroproyecto Altos de Santa Elena (véase Imagen 3) y Ecociudad Navarro, los cuales incorporan más de 5.000 soluciones de vivienda y en el año 2011, son los que registrarían el 50% de las soluciones proyectadas.

Imagen 3. Macroproyecto Altos de Santa Elena



Fuente: MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL, CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO VALLE. Macroproyecto de Interés Social Nacional Altos de Santa Elena Fase 1, Informe de Interventora y Gerencia del Proyecto [diapositivas]. Santiago de Cali: SVS, 2009. 27 diapositivas, color.

Como se observó en la Tabla 5, las soluciones de vivienda en los últimos años, no han llegado a las 2.000 anuales y en el 2010, este promedio se supera de manera importante (donde inciden significativamente las soluciones de vigencias anteriores), lo que se da, en razón al tiempo que implica llegar a la ejecución de un proyecto de vivienda, el cual puede tardar hasta cinco años, debido a los tramites y pasos a seguir. En este sentido, se puede rescatar que dicho tiempo, fue ampliamente superado con la figura de los MISN, donde se logró reducir a la mitad el tiempo de ejecución de los proyectos.

5. REFLEXIONES

Esta sección se desarrolla conforme lo estipulado en el reglamento de trabajo de grado en la modalidad de pasantía en geografía. En tal contexto, se abordan las reflexiones pertinentes a esta experiencia de pasantía en relación con el marco teórico y conceptual, los aportes de la disciplina, los procedimientos, metodologías, técnicas, herramientas, normas, leyes utilizadas en el desarrollo de la misma.

5.1 EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL RELACIONADO CON EL DIAGNÓSTICO PREVIO DEL PEV.

Entendiendo que la vivienda, en su sentido amplio, más allá de vislumbrarse como un bien material o económico es “[...] como un espejo, un testigo y un motor de las diferentes prácticas de los miembros de las familias”⁷⁶, es decir...

*“La vivienda –sin dejar de considerarse como un reflejo de las condiciones políticas, económicas y culturales de una ciudad o un país- aparece también como un elemento estructurado y estructurante de las prácticas familiares; como un espacio de representación de la familia ante la sociedad; como un recurso activo para el despliegue de estrategias familiares. Asimismo, se presenta como el resultado de un proceso de socialización que reúne herencias de y rupturas con generaciones precedentes; que refleja movilizaciones sociales ascendentes o descendentes; y que manifiesta anclajes a un lugar, a una forma de **habitar** y a un modo de vida, así como deseos de distinción social”⁷⁷*

Se hace evidente la gran riqueza de este concepto y la importancia de su abordaje y estudio, no solo desde la mirada geográfica y de los planificadores, sino también desde el punto de vista sociológico, psicológico y económico. Ahora bien, desde el punto de vista normativo se habla de vivienda en términos cualitativos, por tanto, se alude al concepto de vivienda digna.

⁷⁶ ZAMORANO VILLARREAL, Claudia Carolina. Vivienda y familia en medios urbanos. ¿Un contenedor y su contenido?. Base de datos sociológica [online]. Septiembre - diciembre de 2007, número 65 [citado en 13 de abril de 2011], p. 2. Disponible en internet: < www.revistasociologica.com.mx/pdf/6507.pdf >. ISSN 0187-0173.

⁷⁷ *Ibíd*, p. 179.

La vivienda digna es un concepto más subjetivo y según el observador puede definirse a partir de diversos criterios, no obstante, desde el punto de vista jurídico, la corte constitucional ha dictado varias sentencias(*) en relación con este concepto que hace parte de los derechos constitucionales. Es así como plantea que el “[...] derecho a la vivienda digna [...] no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. [...] Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida[...]”⁷⁸, en tal medida se dice que “[...] El derecho a una vivienda digna se ha entendido como aquél que le otorga a las personas la posibilidad de tener un espacio físico que, de acuerdo a su calidad de vida, les permita resguardarse y protegerse de amenazas externas [...]”⁷⁹

Posteriormente se realiza una clasificación previa, en base a las características que esta posee coexisten dos tipos de vivienda, la Vivienda de Interés Social (VIS) y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

La VIS referida a “[...] aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos [...]”⁸⁰ y entendida desde su valor económico como aquella “[...] solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smml)”⁸¹.

(*) Entre las sentencias dictadas se pueden mencionar la T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005 y T-079 de 2008.

⁷⁸ REPUBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de tutela T958 de 2001 (6, Septiembre, 2001) [online] .Bogotá DC.: La Corte Constitucional, 2001. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <http://www.google.com.ar/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sututela.com%2Fjurisprudencia%2Fsentencia-de-tutela-t958-de-2001-t-958-01&ei=qNV0TvmqNIS2twelheStDQ&usg=AFQjCNGe5I7xQM5sfXqn_o oSrCLC6xtqxA>

⁷⁹ REPUBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de tutela T079 de 2008 (31, Enero, 2008) [online] .Bogotá DC.: La Corte Constitucional, 2008. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t079-de-2008-t-079-08>>

⁸⁰ REPUBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REUPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997 (18, Julio, 1997). “Por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Artículo 91. Concepto de Vivienda de Interés Social. Ibagué: El congreso, 1997. p.53.

⁸¹ REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4259 de 2007 (2, Noviembre, 2007). “Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007”. Artículo 1°. Definiciones. Numeral 6. Bogotá D. C.: El Presidente, 2007. p. 1.

Y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), creada más recientemente, que se podría decir se desprende o deriva de la VIS, por cuanto cabe en la definición que se realiza de esta, diferenciada de la VIS principalmente por su valor económico, ya que es definida como “[...] la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm)”⁸².

5.2 APORTES DE LA GEOGRAFÍA AL DESARROLLO DE LOS TEMAS ABORDADOS.

En el desarrollo de este apartado se enlazan aspectos conceptuales de la geografía con aportes técnicos, pues se busca un contraste teórico-práctico de los aportes realizados en el proceso de la pasantía.

La mirada geográfica contribuye en el diagnóstico previo, con sus múltiples saberes, entre ellos el entendimiento del concepto de espacio y territorio. El territorio no como “un sinónimo ni un sustituto del término espacio”⁸³, sino como un “espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales”⁸⁴. Esta claridad, que en un inicio incorpora una serie de características al territorio y por lo tanto vislumbra lo que se puede entender por espacio (*), en este caso espacio geográfico, es un elemento básico desde el punto de vista teórico para cualquier proceso de planificación, porque implica poseer criterios precisos para interpretar y abordar las situaciones o problemas de forma adecuada y en coherencia con la realidad.

En otras palabras, el avance en el conocimiento sólo es posible mediante una clara conceptualización del tema a investigar, lo que en última instancia determina la comprensión de los problemas que existen alrededor, el entendimiento de las

⁸² Ídem.

⁸³ BERNARD, Elissalde. Territorio [en línea]. En: HYPERGEO. [citado en 13 de abril de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article406>>.

⁸⁴ GIMÉNEZ, Gilberto. Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas. Revista Alteridades de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa [en línea]. Julio-diciembre, 2001, vol. 11 no. 22 [citado en 13 de abril de 2011], p.6. Disponible en internet: <http://uam-antropologia.info/web/component/option,com_docman/Itemid,26/>. ISSN 0188701-7.

(*) Es de anotar que este concepto se ha enriquecido con los aportes de diferentes autores, entre ellos Milton Santos, Ortega Varcárcel, Olivier Dollfus, entre otros.

relaciones que estos presentan con otras variables y las formas de actuar sobre los mismos.

En coherencia con lo anterior, al no tener en cuenta dicho concepto, podría planificarse desconociendo las relaciones de poder que subyacen en el territorio y los aspectos asociados a la percepción de las comunidades frente a dicho espacio apropiado. En concordancia, Giménez (2001) argumenta que dicho concepto es “[...] extraordinariamente importante, no solo para entender las identidades sociales territorializadas, [...], sino también para encuadrar adecuadamente los fenómenos del arraigo, [...] así como los de la movilidad [...]”⁸⁵.

Entendiendo la identidad como la identificación de una persona o comunidad con un espacio del cual se apropia, el arraigo como la vinculación y el sentimiento de apego frente a un territorio; y la movilidad como la práctica espacial de un individuo o comunidad, la planificación, en este caso de la vivienda, al no reconocer estos aspectos, podría convertirse en un proceso arbitrario e impositivo, potencialmente desacertado en aspectos como la localización de la oferta de vivienda, las preferencias de localización de la población y sus posibilidades, los temores frente a determinados espacios y el manejo de los mismos (en cuanto, al cambio de percepción), la intervención y el tratamiento de los espacios ocupados de forma ilegal, entre otros.

Ciertamente, en muchos casos se observa que la planeación va por una vertiente y la práctica ciudadana por otra, los puntos de encuentro entre ambas se limitan a prohibiciones y reglas que pocas veces son asimiladas y respetadas, lo que dificulta en gran medida el cambio en las prácticas de ocupación asumidas por la población y conlleva a errores que implican costos económicos y sociales relativamente altos.

Por otro lado, la mirada integral de la geografía, contribuye a que la vivienda no se planee sola o amarrada únicamente al tema de los servicios públicos y las vías, sino, articulada con el equipamiento (institucional, educativo, recreativo), la accesibilidad, la cultura, el empleo, entre otros aspectos. Esta mirada no siempre

⁸⁵ Ídem.

es parte del proceso de planificación asumido por las entidades encargadas de hacerla, básicamente por el tratamiento sectorial en la planificación, porque los procesos generalmente se efectúan con tiempo limitado y por la escasa comunicación entre los diferentes actores que planifican la ciudad, pues pese a que algunos planes se desarrollan de forma paralela, al ser encargados a diferentes personas, entidades o instituciones y no establecer una exigencia respecto a la comunicación entre ellos, se dificulta la integralidad y la coherencia con los otros procesos de planificación relacionados (*).

Según Haggett⁸⁶, dos de los aspectos fundamentales del análisis geográfico son la localización y la contextualización. “La localización interpretada como la forma específica en que se ubican los objetos y se desarrollan los acontecimientos sociales y la contextualización vista como la lectura de esas localizaciones en sistemas más amplios [...]”⁸⁷. Siguiendo las ideas de este autor, aunque no en todos los temas fue necesario o posible espacializar la información abordada, una contribución importante fue el trabajo que se logró efectuar en esta dirección, ya sea, de manera gráfica, textual o cartográfica, siempre se procuró localizar y contextualizar (*). Esto permitió una mayor precisión, además de un abordaje más espacial de la información, facilitando la legibilidad y la síntesis.

Adicionalmente, partiendo de la consideración de " [...] la escala como una perspectiva que adopta el hombre para aprehender la realidad como marco o contexto en el que se sitúa para entender el mundo [...]”⁸⁸, sin desconocer también

(*) Otro aspecto, que a mi manera de ver muy posiblemente influye en el ejercicio de planificar de forma sectorizada, está relacionado con el plan de ordenamiento territorial del municipio, el cual estipula la elaboración de los planes pero no establece de forma explícita la exigencia respecto a la integración entre los mismos.

⁸⁶ HAGGETT, Peter. Geografía de una síntesis moderna, 1993, Citado por ESPINOZA LOPEZ, Rodolfo. Espacio conflicto y sociedad una propuesta pedagógica para la enseñanza de la geografía. En: Martes del Planetario, primer ciclo de conferencias (2003). Geografía: Concepto y enseñanza. Sociedad geográfica de Colombia. Academia de ciencias geográficas. Memorias. Bogotá DC: Sogeocol, 2003. p.4.

⁸⁷ ESPINOZA LOPEZ, Rodolfo. Espacio conflicto y sociedad una propuesta pedagógica para la enseñanza de la geografía. En: Martes del Planetario, primer ciclo de conferencias (2003). Geografía: Concepto y enseñanza. Sociedad geográfica de Colombia. Academia de ciencias geográficas. Memorias. Bogotá DC: Sogeocol, 2003. p.4.

(*) Las limitaciones en relación al proceso de generar cartografía, estuvieron orientadas fundamentalmente a la información disponible.

⁸⁸ BOSQUE, Maurel J. y ORTEGA, Alba F. Comentario de textos geográficos. historia y crítica del pensamiento geográfico. Barcelona: Oikos- tau, 1995, citado por GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier. Escalas Espaciales, Escalas Temporales. *Revista Estudios Geográficos* [online]. Marzo, 2001, vol. 62 no. 242 [citado en 13 de abril de 2011], p. 90. Disponible en internet: < <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es>>. ISSN 1988-8546.

que esta es una "[...] realidad geográfica [...] una estructura que existe en el mundo real [...]"⁸⁹ y, en correspondencia con lo que plantea Gutiérrez Puebla (2001) respecto a que "los cambios de escala [...] son determinantes para poder entender las transformaciones territoriales"⁹⁰ y a que "cada lugar está influido por procesos que actúan sobre escalas [...] espaciales distintas"⁹¹, se realizó aportes con esta orientación, abordando el tema de la vivienda en forma escalar desde los planes de gobierno, pues se reconoce que estos, entre otros aspectos, intervienen, materializan y orientan la producción de vivienda en la ciudad. En relación al componente territorial, en el desarrollo de los temas críticos, básicamente se tuvieron en cuenta tres escalas, la escala departamental, la escala municipal y la escala urbana del municipio, sin embargo en algunos casos se logró abordar la escala barrial(*).

En este orden de ideas, el diagnóstico técnico dió la posibilidad de mostrar esa mirada escalar del problema de la vivienda, reconociendo que dicha problemática es intervenida desde diferentes escalas, debido a que afecta escalas mayores y por lo tanto, su explicación se puede realizar desde el nivel local, regional, nacional e inclusive internacional, donde las acciones, lineamientos y políticas en dirección al sector de la vivienda y temas relacionados, adquieren gran relevancia.

Comprendiendo que el espacio no solo es susceptible de ser modificado y transformado por la sociedad, sino que también tiene la capacidad de incidir en ella, se aportó, considerando de manera especial, los posibles mensajes que se generarían por determinadas intervenciones en el territorio y su consideración dentro del PEV.

Aunque en el diagnóstico técnico no se alcanzó a abordar de manera explícita, aspectos relacionados con el dinamismo del territorio, tendencias posibles,

⁸⁹ GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier. Escalas Espaciales, Escalas Temporales. *Revista Estudios Geográficos* [online]. Marzo, 2001, vol. 62 no. 242 [citado en 13 de abril de 2011], p. 90. Disponible en internet: <<http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es>>. ISSN 1988-8546.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 101

⁹¹ *Ídem.*

(*) En razón a la disponibilidad de información, en la mayoría de los casos no fue posible abordar la escala barrial.

patrones de ocupación, crecimiento de la población, etc., estos temas se desarrollaron de manera dinámica en las mesas temáticas, originando diversos planteamientos y propuestas de contención del déficit y concientizando respecto a la profundización de algunos procesos de ocupación ilegal, entre otros.

Uno de estos planteamientos, hace referencia a la construcción de viviendas en el área de régimen diferido del corregimiento de Navarro, pues de acuerdo con la autoridad ambiental (CVC), solo es posible construir en una pequeña parte de dicha área, lo cual según hipótesis, puede atraer a otra población y generar procesos de ocupación ilegal. En relación con esta hipótesis, cabe anotar que es común este comportamiento, teniendo en cuenta los procesos de urbanización de muchas de las ciudades, pero acercándose de forma reflexiva al trasfondo del planteamiento, se señala que no por ello se puede argumentar la urbanización de toda el área de régimen diferido en el corregimiento o de un área mayor a la determinada por la autoridad ambiental. En este sentido, es preciso sentar posición, pues si el proceso de urbanización de esa pequeña área se efectúa (*), es imperativo tomar las medidas preventivas y establecer procesos de control de manera paralela.

5.2.1 Aportes de las Tecnologías de Información Geográfica. “Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) constituyen una herramienta muy potente para la gestión y el análisis de la información espacial”⁹², en dicho sentido, los aportes realizados se efectuaron desde las habilidades instrumentales de la disciplina en el manejo de estas herramientas, contribuyendo fundamentalmente con la generación de información espacial. No obstante, los aportes que se pueden realizar desde las tecnologías de información geográfica son de gran amplitud e incorporan aspectos como la cuantificación de los espacios y los factores asociados a estos (áreas, distancias, densidades), hasta análisis más complejos como la reconstrucción virtual de las relaciones existentes en la realidad, proyección de situaciones hipotéticas o futuras, modelación de escenarios y

(*) Lo cual no sería lo más apropiado, teniendo en cuenta las condiciones económicas de la población que se pretende ubicar (pues con ello se reforzarían los procesos de segregación en la ciudad), los aspectos ambientales (zona de humedales, cercanía al basurero de navarro que aunque fue clausurado sigue produciendo lixiviados) y las características físicas y químicas de los suelos en dicha área.

⁹² BOSQUE SENDRA, Joaquín. Planificación y gestión del territorio. De los SIG a los sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE). El Campo de las Ciencias y las Artes [online]. 2001, nº 138 [citado en 13 de abril de 2011], p.1. Disponible en internet: <www.geogra.uah.es/joaquin/pdf/SIG-y-SADE.pdf>. ISSN 1576-1371.

comportamientos de diversos procesos (por ejemplo procesos hidrológicos y sociales, etc.), entre otros.

En la planificación de la vivienda, los SIG facilitan la generación de nueva información en diferentes ámbitos. Por ejemplo para el caso de precios de suelo, se pueden implementar técnicas de interpolación(*) de precios de suelo, para determinar las zonas que posiblemente presentan determinado tipo de precios, las tendencias de los mismos (en zonas sin información), entre otros. De igual manera, son un gran apoyo en el análisis del crecimiento de la ciudad, por ejemplo, en el caso de los asentamientos irregulares, facilitan el análisis de los patrones de localización, las zonas de concentración y las dinámicas presentes en el espacio.

“[...] La sobreposición (overlay) de coberturas o cartas es una de las técnicas aplicadas en los SIG, en la ubicación de áreas para un desarrollo urbano futuro [...]”⁹³, es decir, con la superposición de capas (capas de uso del suelo, de zonas de alta erosión, zonas inundables, zonas con alto riesgo de deslizamiento, zonas de protección ambiental, vías, redes de alcantarillado y acueducto, etc), se pueden realizar análisis de accesibilidad, riesgo, entre otros, para la localización de nuevos proyectos de vivienda e infraestructura, etc.

Así mismo en “[...] el caso de importantes proyectos de vivienda, los SIG facilitan la evaluación del impacto de una nueva concentración de población, tales como el impacto en el transpore público”⁹⁴, a lo que se puede adicionar, el impacto en el medio ambiente, en la movilidad, en la infraestructura de servicios sociales (salud, educación, abastecimiento de agua), en las actividades comerciales y de servicios, inclusive, en la accidentalidad dependiendo de la localización de dichos proyectos, entre otro tipo de evaluaciones.

(*) A manera general se puede decir que la interpolación espacial básicamente se refiere a una estimación que se realiza partiendo de unos valores ya medidos, es decir, es un procedimiento que se usa para calcular el valor de una variable determinada en una posición del espacio, conociendo los valores de esa variable en otras posiciones.

⁹³ FIGUEROA, Roberto A. Sistemas de información geográfica: Algunas aplicaciones en planificación y gestión urbana. Revista de Geografía Norte Grande [online]. Julio – diciembre, 1993, nº 20 [citado en 13 de abril de 2011], p.27. Disponible en internet: <<http://www.geo.puc.cl/html/revista/n20.html>>. ISSN 0718-3402.

⁹⁴ Ídem.

Además, con estas herramientas “[...] es posible determinar 'brechas' o áreas con déficit [...]”⁹⁵; en el caso de la vivienda, se puede realizar la identificación de los *cluster* del déficit de vivienda, cualitativo, cuantitativo y de entorno, lo cual ayudaría en la toma de decisiones respecto a las zonas prioritarias de intervención, las características más críticas, entre otros. Este análisis, se puede efectuar con el apoyo de software estadísticos, los cuales posibilitan realizar técnicas de evaluación multicriterio para resolver temas complejos.

5.3 PROCEDIMIENTOS, METODOLOGÍAS, TÉCNICAS, HERRAMIENTAS, NORMAS, LEYES UTILIZADOS EN LA PASANTÍA.

5.3.1 Participación de los Actores. Se destaca la importancia que se otorga a la participación, en tanto los actores tienen un papel fundamental en todas las etapas que involucra el diagnóstico (recopilación, interpretación de la información e identificación de fortalezas, debilidades, amenazas) y, por ende, en el abordaje de los aspectos críticos. La participación en el diagnóstico incorporó la transmisión de la información, la consulta a los actores institucionales y la toma de decisiones.

Si bien es cierto, lo ideal es que en estos procesos de planificación se involucre de forma directa a la población para quien se elabora el plan, en este caso, por ejemplo representantes de los estratos 1, 2 y 3, en el desarrollo de este proceso no se consiguió. Por ende, hay que continuar haciendo esfuerzos para que Estudios tan importantes para la población como es el PEV, la involucren y ofrezcan mayores posibilidades de participación. Es bastante complejo llegar a dicho nivel, pero no es imposible. Complejo, en la medida en que los contextos, las necesidades, entre otros aspectos, aún estando en la misma ciudad, son completamente diferentes, inclusive de un barrio a otro. Además, porque los tiempos que se le otorgan a dichos proyectos son limitados y en la mayoría de los casos el proceso participativo, no se ajusta a los requerimientos, exigiendo una mayor flexibilidad. No obstante, es viable llegar hasta esos niveles de participación, un ejemplo de ello lo constituyen los procesos de planificación en las cuencas hidrográficas, los cuales han logrado importantes avances en tal dirección con los concejos de cuencas. En este sentido, el tiempo no deja de ser un factor importante, pero profundizando más, se puede pensar en la necesidad de realizar mayores esfuerzos principalmente en la coordinación, organización y

⁹⁵ *Ibíd*, p. 29.

comunicación de las instituciones, entidades o figuras creadas a nivel local, para poder integrar a la población (trabajando con ellos) o indirecta (mediante el apoyo de sus líderes).

En todo caso, existen diversas maneras de acercarse a la población, las cuales son en su mayoría completamente válidas. En la etapa de diagnóstico, el acercamiento se hizo mediante las entidades o instituciones públicas relacionadas con los procesos de ordenamiento y planificación en la ciudad, en este caso, representantes de Planeación Municipal, Secretaría de Vivienda Social, Empresa Municipal de Renovación Urbana, Emcali, constructores, entre otros. Esta mesa de trabajo, fue un importante esfuerzo de comunicación, coordinación y acercamiento entre las instituciones.

También se gestionó un acercamiento mediante los directores de los CALIS, quienes conocen más de cerca las problemáticas de la población en sus comunas y pueden ayudar en el planteamiento de soluciones, sin embargo, la respuesta al llamado del PEV, no fue atendida de manera apropiada, evidenciando un gran desinterés por el proceso.

Como puede notarse, las limitaciones de la participación, fueron básicamente las restricciones establecidas en términos de los actores, el tiempo disponible, agendas cruzadas con otros procesos y desinterés de algunos actores. Las potencialidades, se refieren básicamente a un mayor acercamiento entre lo público-público y lo público-privado, creación de agendas conjuntas y empoderamiento de los actores involucrados.

5.3.2 Información. Ciertamente el municipio no cuenta con un estudio juicioso y actualizado sobre los asentamientos de desarrollo incompleto o invasiones, se podría decir en el caso de la ciudad que desde el año 1996 (*), cuando lo desarrolló Emcali (**).

(*) Se obtuvo conocimiento de este estudio (EMCALI. Actualización del Inventario de Asentamientos Subnormales en el Municipio de Cali, 1996), básicamente por el estudio del déficit habitacional 2007, donde se aborda lo relacionado con los asentamientos humanos de desarrollo incompleto de la ciudad.

(**) CAMACOL y la EMRU, realizaron una identificación de estos asentamientos a partir de imágenes satelitales de la ciudad.

En relación a este punto, el cálculo del crecimiento del déficit cualitativo no se puede establecer, una de las razones se refiere precisamente a los pocos estudios relacionados con el comportamiento histórico y cuantificado de los asentamientos informales o invasiones, los cuales por sus características físicas, constructivas y de localización, suman a este tipo de déficit de vivienda. Una de las críticas que surge en torno a esta dificultad (la imposibilidad de realizar el cálculo del déficit cualitativo) es el supuesto en términos estimativos del no crecimiento de este déficit (*). Conforme a lo anterior, se asume también que tal déficit baja con el otorgamiento de los subsidios, pudiendo incurrir en otro error, pues si bien es cierto representan una ayuda en esta dirección, atendiendo una de las cualidades presentes del déficit, en algunos casos inciden dos o tres atributos del déficit en una sola vivienda, los cuales no quedan cubiertos por el subsidio de mejoramiento. Frente a este último aspecto, se propone una base de datos alfanumérica y espacial, en constante actualización, en donde se muestren todos los datos detallados del solicitante al cual se le adjudica el subsidio, las características del subsidio, la localización de la vivienda, entre otros, la cual permita el contraste con las cifras del déficit cualitativo desagregado por atributos, en las comunas (**) y los barrios (***) para ayudar a corroborar una posible disminución en dicho déficit.

Si bien es cierto, generalmente se crean expectativas al realizar conteos o estudios sobre los asentamientos informales o invasiones, estos son indispensables para reconocer la magnitud del problema. En estos casos el apoyo de los funcionarios de control urbano es fundamental, pues a ellos, junto con las demás autoridades, les corresponde estar al tanto de la situación y tomar las medidas respectivas (antes y después del estudio) para que la situación no empeore.

Conforme a lo anterior es inadecuado que a falta de estudios o por temor a sembrar falsas expectativas, siendo conscientes de los procesos de invasión desatados en algunas partes de la ciudad, especialmente por fuera del perímetro

(*) En este sentido, un gran aporte que se puede efectuar es la elaboración de metodologías de cálculo del déficit cualitativo.

(**) Estudio del déficit habitacional, realizado en el año 2007, nos proporciona información a nivel de comunas.

(***) El SISBEN nos proporciona cifras del déficit en los barrios, pues también realizó un estudio del déficit de vivienda en la ciudad, entre los años 2006-2007.

urbano (*), se invisibilicen desde algunas entidades o instituciones públicas dichos asentamientos, dando cifras en ocasiones considerablemente alejadas de la realidad. Uno de los supuestos que al reubicar a parte de esta población se reducen estos asentamientos, lo cual en términos teóricos puede considerarse, pero en la práctica y los procesos de planificación **no**, especialmente si no hay una verificación previa, ya que generalmente la realidad es que en la zona hay una tendencia al incremento de estos asentamientos, al retorno de la población, al arrendamiento de la vivienda abandonada, a la ocupación del lote desalojado por familiares del reubicado, entre otro tipo de situaciones, significativamente influidas por el control transitorio que se ejerce. En tal contexto es fundamental que se asuma la realidad de la ciudad, se mejoren los procedimientos, se identifique responsables según la competencia, se establezcan las sanciones respectivas y se trabaje con dicha población para tomar las medidas necesarias, pues si bien es cierto la pobreza es un factor determinante, hay actores que se sirven de dicha situación para obtener beneficios económicos. Indudablemente los costos son relativamente altos a corto y mediano plazo, pero considerando que gran parte de dichos asentamientos se encuentran en zonas de protección ambiental (**) o de alto riesgo, a largo plazo son mínimos en comparación con el dinero que se invierte anualmente en la atención y asistencia a los desastres ocasionados por esta inadecuada localización y proclamados como **desastres naturales**.

Evidentemente muy inherente al tema de los asentamientos e invasiones, encontramos el tema del riesgo, al cual es susceptible la ciudad por factores ambientales o antrópicos. Vale la pena decir que aunque este tema se consideró en el PEV, aún hay dificultades en la incorporación de estas evaluaciones como soporte para la localización de viviendas e infraestructura, básicamente porque se considera la amenaza, mas no el riesgo en su conjunto, lo que le quita peso a dichos análisis. En tal sentido es necesario un estudio actualizado donde se

(*) Aquí valdría la pena preguntarse ¿Dónde está la política de control de bordes considerada en el POT?, ¿existe?, ¿funciona?, ¿si es así, que ajustes se deben hacer?

(**) Se tiene conocimiento de asentamientos informales con esta característica cuyo número identificado en el año 2007 fue de 9.449 viviendas, localizadas principalmente en áreas forestales protectoras de los ríos de la ciudad y en la laguna del pondaje (EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACION URBANA EMRU EIC, SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL, CONSTRUIR. Investigación y cuantificación de los sectores y hogares que deben ser reubicados, los proyectos de renovación urbana y redensificación y las obras de mitigación de riesgo pendientes por ejecutar en las comunas de ladera (Comunas 1, 18 y 20) y en las (Comunas 13, 14 15 y 16) del Municipio de Santiago de Cali, Diciembre de 2007). Adicionalmente hay asentamientos informales en zonas de ladera que presentan alto riesgo de deslizamiento o avalancha, los cuales no han sido cuantificados de manera completa, por lo cual entrarían a sumar a la anterior cifra.

evalúe el grado de **riesgo** (*) de inundación, deslizamiento, etc., en la ciudad, para facilitar la toma de decisiones.

Por otra parte, cabe resaltar la importancia del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN), por cuanto recoge datos de los estratos más bajos de la ciudad. Justamente el SISBEN recopila información actualmente escasa o nula, en relación con los ingresos de la población de estratos bajos, hogares en riesgo de deslizamiento, inundación, déficit por barrios, etc. por lo cual tendría como una de sus obligaciones la creación de una base de datos estructurada, completa y actualizada sobre dicha población en todos los municipios.

En relación con el acceso a la información, se evidenció que es extremadamente complicado en especial cuando no hay recomendaciones o simpatías de por medio, lo que dificulta el desarrollo de estudios de interés para la comunidad. Esta crítica se realiza en razón a que hay dependencias o personas dentro de las instituciones, completamente inasequibles que bloquean, dificultan y ponen todo tipo de trabas para impedir el acceso a la información **pública**, lo cual es definitivamente inaceptable. Aunque en este proceso fue más accesible la información, por la importancia del estudio no deja de generar malestar esta situación. En este punto sobresalen de manera especial la sección de cartografía de los proyectos asociativos y propios en la Secretaría de Vivienda Social y algunos estudios que posee el Departamento de Planeación, como lo es el plan de servicios públicos de la ciudad, entre otros planes de singular importancia.

Por último, en el diagnóstico participativo, se evidenció una debilidad referida al desconocimiento del municipio respecto a los lotes que posee y su localización. En consecuencia, positivamente se podría hablar de un patrimonio municipal de suelo, el cual podría ser de gran ayuda en la contención del déficit, pero para ello es indispensable que exista información sistematizada al respecto. En este contexto, la gestión del suelo es urgente para poder contar con reservas para VIP y VIS.

(*) Este énfasis, es básicamente porque los estudios a los cuales se tiene acceso, como lo es el del POT, Estudio de microzonificación sísmica, etc, no se enfocan en la espacialización del riesgo, que es el que integra la vulnerabilidad y la amenaza, si no en la amenaza. Adicionalmente en algunos casos se tiende a confundir la amenaza con el riesgo.

5.3.3 Procedimientos y herramientas. En este apartado se hace una reflexión desde el punto de vista práctico-teórico de la experiencia.

Razonando sobre el trabajo realizado y lo que en el estudio se contemplaba, es necesario resaltar que aún cuando es de suma importancia incorporar las necesidades del sector rural en relación con la vivienda, mejoramiento y procesos de titularización, esta parte de la ciudad no se tuvo en cuenta en la elaboración del PEV, debido a aspectos presupuestales. Este hecho es lamentable, por cuanto se está planificando la ciudad dejando de lado los procesos que se están generando en estas zonas.

Aunque el PEV ya tiene un presupuesto destinado para su elaboración, se desarrolla en un contexto donde los recursos son escasos y el presupuesto del municipio y el departamento está en su gran mayoría comprometido con obras de vigencias anteriores y actuales que abarcan presupuestos futuros, además del endeudamiento que presentan a la fecha (*). Esto necesariamente dificultaría la puesta en marcha del PEV, además, posiblemente implicaría, entre otros aspectos, modificaciones para la captación de mayores tributos y conllevaría necesariamente a un mayor atraso del ordenamiento del territorio y por tanto el deterioro de la calidad de vida de los habitantes.

El PEV, se encuentra con múltiples dificultades en su proceso de elaboración, entre ellas, la confluencia con la elaboración del Expediente Municipal y la Incertidumbre acerca del “nuevo” POT, donde la inexistencia de una línea base en muchos aspectos, tiene gran peso tanto en el expediente municipal, como en el mismo POT, para los ajustes que se quieran realizar.

Otros limitantes en este proceso, se refieren a la poca coordinación para el manejo sistemático de la información en las instituciones públicas, entre ellas, la Secretaría de Vivienda Social, a la cual por sus distintas subdivisiones y la administración segmentada de la información, se le dificulta presentar una información completa y coherente. Esta situación que posiblemente se deba entre

(*) Esta situación en el caso del Departamento, ya está siendo advertida y se está interviniendo, pues han surgido una serie de escándalos, relacionados con hechos de corrupción, como el caso del grupo Nule, lo cual ha facilitado se considere la caída de algunas obras que comprometen presupuestos futuros (debido a que no son prioritarias, involucran plazos excesivamente largos para el pago de las mismas lo que influye en los intereses y el costo final de la obra, entre otras razones).

otros aspectos, a las restricciones en la disponibilidad de recursos financieros y humanos, para abordar la demanda de actividades relacionadas con el procesamiento de la información y para la realización de reuniones de coordinación a nivel interno, se convierte en un limitante para proporcionar y analizar la información correctamente.

Es así como el proceso de diagnóstico, se encontró con dificultades respecto a la calidad de la información, pues estaba en constante modificación dependiendo de la integración y el cruce de datos entre las subsecretarías y otros funcionarios encargados. De igual manera al analizar documentos de carácter oficial como es el caso de “Cali como vamos”, corroborando en algunos casos con las fuentes directas del documento, se encontró incoherencias, errores en algunos cálculos realizados y en cifras (por ejemplo, en el caso de impuestos recaudados, subsidios, déficit de vivienda, etc.). Otras situaciones similares se presentaron con algunos documentos de planeación municipal, en relación con datos de la secretaria de vivienda social.

En otro punto, es importante señalar en concordancia con el PEV, que sería insostenible considerar la construcción de soluciones de vivienda en la zona rural para atender el déficit urbano de vivienda. Esto fundamentalmente por la oferta ambiental que nos proporciona la zona rural, además de la producción agropecuaria y ganadera que se desarrolla en dichos espacios a mediana y gran escala.

Por último, cabe anotar que la etapa de revisión y recolección de información básica secundaria, se tomó más tiempo del esperado (más de la mitad de la pasantía), lo que dificultó apoyar todo el proceso de diagnóstico y nos remitió a colaborar en solo una parte de este.

5.3.4 Normas ó leyes. En el diagnóstico participativo surgieron varias propuestas en relación con algunos aspectos del marco normativo, dentro de los cuales se rescata el referido a la modificación del acuerdo 111 de 2003 y el acuerdo 69 de 2000, para la incorporación de otras áreas en el cobro de la plusvalía, quitando las exenciones en dicho recaudo. Esta propuesta ya tiene un estudio soporte contratado por el DAP, la cual ha sido estudiada por ZARAMA et all (2007), quien plantea lo siguiente:

[...] El Acuerdo 69 de 2000, artículo 521, [...] no incluye el tratamiento de desarrollo como área objeto de plusvalía, sin ningún sentido excluye del cobro del mismo, de una manera contradictoria con la finalidad del tributo, a lo suelos urbanizables no urbanizados que estén en el área urbana y concentra la exigencia en los cambios de uso, lo cual genera inequidades frente a los ciudadanos y permite que en el suelo urbano se escape la principal fuente de recaudo.

En la actualidad El Acuerdo 111 de 2003, contiene redacciones incoherentes en cuanto a los elementos estructurales denominados causación, hecho generador y momentos de exigibilidad, que aunque podrían ser interpretadas a la luz de la Ley 388 de 1997, podrían generar confusiones y discusiones.

El Acuerdo 111 de 2003, contiene exenciones antitécnicas y con efectos nocivos en el recaudo que no han sido evaluado su impacto en el recaudo, como la dirigida a Vivienda de Interés Social que podrían estar afectando y beneficiando hasta estratos 4⁹⁶.

Igualmente es necesario estudiar la posibilidad de realizar ajustes en los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de VIS o VIP en tratamiento de desarrollo, ya que el Decreto 4259 de 2007⁹⁷, en su artículo 2 deja abierta la opción para la construcción de VIS ó VIP y lo que usualmente se evidencia es que la mayoría solo construye VIS, lo cual no sería negativo de no ser porque se enfocan en la VIS tope (135 salarios mínimos), ayudando en parte a disminuir las posibilidades de adquirir una vivienda tipo 1, 2 o 3 a la población de menos recursos.

⁹⁶ ZARAMA Y ASOCIADOS CONSULTORES S. A. Asesoría en la aplicación del procedimiento de la ley 388 de 1997 y acuerdo 111 de 2003 en lo atinente al proceso de liquidación de la base gravable de la participación en plusvalía y recaudo para el municipio de Santiago de Cali. Bogotá DC: Los Autores, 2007. p. 50.

⁹⁷ REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4259 de 2007 (2, Noviembre, 2007). "Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007." Bogotá D. C.: El Presidente, 2007. p.2.

6. CONCLUSIONES

Si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio se pueden tornar ambiciosos teniendo en cuenta la situación de nuestro país y las metas que se proponen, se constituyen en un importante incentivo a nivel internacional, regional y local, además, de que se convierten en un compromiso social que siendo responsabilidad de los países, se vuelven problemáticas cada vez más comunes a nivel global.

Por su parte, la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo - PND) y el Plan de Desarrollo de Cali, proporcionan un camino a seguir, nos muestran prioridades y un marco regulatorio del cual no se puede prescindir (en el caso de la Ley 1151 de 2007). Es en el PND donde se habilitan importantes instrumentos para el desarrollo de la vivienda de interés social, dentro de los que se rescata la estrategia de ciudades amables como uno de los planteamientos más importantes para el PEV.

Visión Colombia 2019, como un documento de carácter prospectivo también orienta las actuaciones en el territorio, pero lo hace más en concordancia con los compromisos pactados a nivel internacional. Aunque a manera general, posiblemente está un poco alejado de la realidad social y económica del país (por no decir, de sus posibilidades), se constituye en un documento de buena fe, realizado a nivel nacional.

La Secretaría de Vivienda Social y el Fondo Especial de Vivienda, han hecho grandes esfuerzos en dirección a otorgar subsidios de vivienda, promover y realizar proyectos habitacionales acordes a la situación de pobreza de algunos sectores poblacionales en la ciudad de Cali, pero su escaso presupuesto, es un gran limitante para seguir desarrollando y ampliando dichos proyectos.

La población desplazada en los últimos años, ha tenido gran apoyo de la administración municipal, beneficiándose significativamente de los subsidios para la adquisición de vivienda usada y arrendamiento.

La situación socioeconómica de los hogares y la dinámica de desplazamiento existente, posibilitan la conformación de guetos de pobreza, que si bien, la administración municipal está interviniendo con recursos y proyectos, es necesario que se propenda por actuaciones menos asistencialistas. En tal sentido, la formación en prevención es imprescindible, ya que para poder realizar una buena planificación, se debe reconocer los patrones y tendencias que surgen de la interacción y articulación entre la sociedad y el territorio.

De otro lado, es preciso indicar, que pese a que el PEV se desarrolla en un contexto de cambio tanto de POT como de presidente(*), lo que en primer término se puede ver como una debilidad (por cuanto se está tomando una normativa que quizá se reforme), se constituye en una de las oportunidades más importantes, ya que es en este momento donde el PEV puede plantear propuestas y modificaciones, que tendrán una mayor probabilidad de ser acogidas, tanto por el POT como por el nuevo PD. Esto se plantea, en la medida que se tiene conciencia de que la planificación no es totalmente independiente de este tipo de situaciones administrativas, lo que se puede considerar como uno de los limitantes más importantes del ordenamiento territorial.

En el desarrollo práctico de este ejercicio, vale la pena anotar las falencias identificadas en relación con la coordinación entre las instituciones, para el manejo de la información, siendo evidente la incoherencia de algunos de los datos entre las mismas. Esto en términos de planificación es un impedimento gravísimo para poder realizar planes que sean igualmente respetados por otras organizaciones, pues quita veracidad y por lo tanto confianza en el momento de apoyar estos procesos.

La experiencia de pasantía, es en suma, enriquecedora, tanto desde el punto de vista académico como desde el punto de vista práctico, siendo un proceso que da cabida a los planteamientos teóricos y la experiencia de los que planifican el territorio.

(*) Básicamente porque en diciembre de 2011 culmina la vigencia de largo plazo del POT y porque la administración del Presidente Álvaro Uribe está finalizando después de dos periodos consecutivos. A partir de ello, con el nuevo presidente, según sus prioridades pueden generarse cambios importantes en el sector de la vivienda.

Mediante esta modalidad se facilita el acercamiento de los estudiantes de geografía al sector público y privado para que participen y realicen aportes desde su campo. Si bien es cierto, en el principio de la pasantía, en ocasiones, se subvalora el estudiante por su inexperiencia (suele pasar que no se presta mayor importancia a sus opiniones y/o planteamientos), con el paso del tiempo y el trabajo que se realiza, se obtiene ganancias importantes en términos de la confianza brindada y por lo tanto se concede mayor libertad en los planteamientos, lo que facilita explotar los diferentes saberes.

En tal sentido, las contribuciones que se realizaron en la pasantía aunque en un momento fueron muy limitadas por el margen restringido para sus aportes (entre otras razones, por la importancia del estudio) proporcionaron una visión general de la situación y en algunos casos le otorgaron un valor agregado al estudio.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Estadísticas de la población desplazada. Reporte general por ubicación geográfica. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados>.
- ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Cali en cifras 2009 [en línea]. [Santiago de Cali]: DAP, dic. 2009 [citado en 15 de enero de 2010]. Disponible en internet: <http://planeacion.cali.gov.co>.
- ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE. Proyecto Cali Visión 2036, Eje Temático Desarrollo Humano y Social. “La Apuesta del Desarrollo Humano Para Cali” [en línea]. 2010, Segunda versión. Documento Preliminar [citado en 1 de noviembre de 2010]. Disponible en internet: <http://www.calivision2036.org>.
- BERNARD, Elissalde. Territorio [en línea]. En: HYPERGEO. [citado en 13 de abril de 2011]. Disponible en internet: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article406>.
- BOSQUE SENDRA, Joaquín. Planificación y gestión del territorio. De los SIG a los sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE). El Campo de las Ciencias y las Artes [online]. 2001, nº 138 [citado en 13 de abril de 2011], p. 137 - 174. Disponible en internet: www.geogra.uah.es/joaquin/pdf/SIG-y-SADE.pdf. ISSN 1576-1371.
- CAJA DE COMPENSACIÓN COMFANDI, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA SOCIAL. Subsidios Familiares de Vivienda Asignados Distribuidos por Municipios, junio/91 a Dic. 16/2009 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: COMFANDI, 2010.

- CAJA DE COMPENSACIÓN COMFENALCO VALLE. Subsidios Adjudicados-Pagos periodo 2000-2010 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: COMFENALCO VALLE, 2010.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Resultados Censo General 2005: Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a diciembre 31 de 2008 [en línea]. [s.d.] [Colombia]: DANE, dic. 2008 [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dane.gov.co/>>.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali. Documento Soporte. Santiago de Cali.: Los Autores, 2000. 508 p.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.] [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de desarrollo del Milenio – ODM, Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.] [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Objetivos de desarrollo del Milenio – ODM, Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente [en línea]. Colombia: DNP, [s.f.]. [citado en 1 de enero de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.dnp.gov.co/>>.

- EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA. Problemática Habitacional en Santiago de Cali [diapositivas]. Santiago de Cali: EMRU, 2010. 28 diapositivas, color.

- EMRU E.I.C. - CAMACOL VALLE. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali y su Área Urbana y Rural, 2007. Santiago de Cali: Los Autores, 2007.175 p.
- EMRU E.I.C. - CAMACOL VALLE. Componentes Estratégicos de los Programas Prioritarios: Vivienda Nueva, Mejoramiento de Vivienda y Entorno, Renovación Urbana, Redensificación, Programas de Reubicación de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo y Obras de Mitigación, 2007. Santiago de Cali: Los Autores, 2007.86 p.
- -----. PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDA - PEV - PARA EL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI: Primer Informe Fase 1 y Fase 2. [s.p.]. 120 p.
- EMRU E.I.C., SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL, CONSTRUIR. Investigación y cuantificación de los sectores y hogares que deben ser reubicados, los proyectos de renovación urbana y redensificación y las obras de mitigación de riesgo pendientes por ejecutar en las comunas de ladera (Comunas 1, 18 y 20) y en las (Comunas 13, 14 15 y 16) del Municipio de Santiago de Cali 2007. Santiago de Cali: Los Autores, 2007. 49 p.
- ESPINOZA LOPEZ, Rodolfo. Espacio conflicto y sociedad una propuesta pedagógica para la enseñanza de la geografía. En: Martes del Planetario, primer ciclo de conferencias (2003). Geografía: Concepto y enseñanza. Sociedad geográfica de Colombia. Academia de ciencias geográficas. Memorias. Bogotá DC: Sogeocol, 2003. p. 1-7.
- FIGUEROA, Roberto A. Sistemas de información geográfica: Algunas aplicaciones en planificación y gestión urbana. Revista de Geografía Norte Grande [online]. Julio – diciembre, 1993, nº 20 [citado en 13 de abril de 2011], p. 25-32. Disponible en internet: <<http://www.geo.puc.cl/html/revista/n20.html>>. ISSN 0718-3402.

- GIMÉNEZ, Gilberto. Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas. Revista Alteridades de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa [en línea]. Julio-diciembre, 2001, vol. 11 no. 22 [citado en 13 de abril de 2011], p.5 - 14. Disponible en internet: <http://uam-antropologia.info/web/component/option,com_docman/Itemid,26/>. ISSN 0188701-7.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, Javier. Escalas Espaciales, Escalas Temporales. Revista Estudios Geográficos [online]. Marzo, 2001, vol. 62 no. 242 [citado en 13 de abril de 2011], p. 89 - 104. Disponible en internet: <<http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es>>. ISSN 1988-8546.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS. DOCUMENTACION. PRESENTACION DE TESIS, TRABAJOS DE GRADO Y OTROS TRABAJOS DE INVESTIGACION. Sexta actualización. Santafé de Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008. 36p. NTC 1486.
- -----. DOCUMENTACION. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. CONTENIDO, FORMA Y ESTRUCTURA. Santafé de Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008-07-23. 33p. NTC 5613.
- -----. Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas. Santafé de Bogotá D.C.: ICONTEC, julio de 2008. 23p. ISBN:978-958-9383-81-0
- MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL, CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMFENALCO VALLE. Macroproyecto de Interés Social Nacional Altos de Santa Elena Fase 1, Informe de Interventora y Gerencia del Proyecto [diapositivas]. Santiago de Cali: SVS, 2009. 27 diapositivas, color.
- MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Subsidios Valle [hoja de cálculo]. [s.l.]: MAVDT, 2010.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Resumen ejecutivo. En: Visión Colombia II Centenario: 2019, Propuesta Para Discusión. República de Colombia: DNP, 2005. 60 p.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REUPLICA DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997 (18, Julio, 1997). “Por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Ibagué: El Congreso, 1997. 78p.
- ----- . Ley 1151 de 2007 (24, Julio, 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá D. C.: El Congreso, 2007. 170 p.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de tutela T958 de 2001 (6, Septiembre, 2001) [online] .Bogotá DC.: La Corte Constitucional, 2001. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet:
<http://www.google.com.ar/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sututela.com%2Fjurisprudencia%2Fsentencia-de-tutela-t958-de-2001-t-958-01&ei=qNVotVmqNIS2twelheStDQ&usg=AFQjCNGe5I7xQM5sfXqn_ooSrCLC6xtqxA>
- REPUBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de tutela T079 de 2008 (31, Enero, 2008) [online] .Bogotá DC.: La Corte Constitucional, 2008. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t079-de-2008-t-079-08>>
- REPUBLICA DE COLOMBIA. EL PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia (Actualizado en octubre de 2009). Loc. cit.: El Pueblo, 2009. 158 p.

- REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4259 de 2007 (2, Noviembre, 2007). “Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007”. Bogotá D. C.: El Presidente, 2007. 7 p.
- SANTIAGO DE CALI. CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo N° 069 de 2000 (26, Octubre, 2000). “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali”. Loc. cit.: El Concejo, 2000. 220p.
- -----. Acuerdo 228 de de 2007 (31, Diciembre, 2007). “Por medio del cual se fija el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Santiago de Cali para la vigencia fiscal del 2008”. Loc. cit.: El Concejo, 2007. 46p.
- SANTIAGO DE CALI. CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo N° 0237 de 2008 (3, Julio, 2008). “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 Para Vivir La Vida Dignamente”. Loc. Cit.: El Concejo, 2008. 77p.
- -----. Acuerdo 250 de Diciembre de 2008 (16, Diciembre, 2008). “Por el cual se expide el presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2009”. Loc. cit.: El Concejo, 2008. 22p.
- -----. Acuerdo 0281 de 2009 (11, Diciembre, 2009). “Por el cual se expide el presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del municipio de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2010”. Loc. cit.: El Concejo, 2009. 65p.
- SECRETARÍA DE VIVIENDA SOCIAL. Subsidio Familiar de Vivienda [diapositivas]. Santiago de Cali: SVS, 2009. 26 diapositivas, color.

- SECRETARÍA DE VIVIENDA SOCIAL. Resumen sobre asignación de SMV año 2001 a 2009 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: SVS, 2010.
- SECRETARÍA DE VIVIENDA SOCIAL- FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA. Informe Proyectos Asociativos en el periodo 1991 – 2009 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: SVS, 2010.
- -----. Proyectos Asociativos en Desarrollo 2008 – 2011 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: SVS, 2010.
- -----. Consolidado Asignación de Subsidio Municipal de Vivienda Vigencias 2001-2009 [hoja de cálculo]. Santiago de Cali: SVS, 2010.
- ZAMORANO VILLARREAL, Claudia Carolina. Vivienda y familia en medios urbanos. ¿Un contenedor y su contenido?. Base de datos sociológica [online]. Septiembre - diciembre de 2007, número 65 [citado en 13 de abril de 2011], p. 159 -187. Disponible en internet: < www.revistasociologica.com.mx/pdf/6507.pdf >. ISSN 0187-0173.
- ZARAMA Y ASOCIADOS CONSULTORES S. A. Asesoría en la aplicación del procedimiento de la ley 388 de 1997 y acuerdo 111 de 2003 en lo atinente al proceso de liquidación de la base gravable de la participación en plusvalía y recaudo para el municipio de Santiago de Cali. Bogotá DC: Los Autores, 2007. 58p.

Hipervínculos:

- http://www.elpais.com.co/paionline/fotos_notas/invasion2.jpg
- <http://caminando por el sur.blogspot.com>
- <http://www.veoyalquilo.com/blog/wp-content/uploads/2008/09/vivienda.jpg>

ANEXO 1

Anexo 1: Aspectos normativos establecidos por la “Ley 1151 de 2007 (julio 24) Por la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

En este anexo se toman textualmente los artículos de la ley 1151 de 2007 que incorporan aspectos de gran importancia en la elaboración del PEV, estos artículos se ubican principalmente en las secciones IV (Desarrollo social), V (Infraestructura y energía sostenible), VI (Desarrollo Empresarial) y IV (desarrollo urbano y política ambiental) de dicha ley :

Artículo 48. Metas del Milenio. Las Entidades Territoriales incluirán en sus Planes de Desarrollo las metas del milenio a las que se ha comprometido la Nación, así como las acciones concretas que acometan para su consecución dentro de sus respectivas competencias.

Artículo 51. el cual establece que el precio de adquisición de inmuebles que requieran la Nación y las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, será igual al valor comercial determinado preferentemente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la que cumpla sus funciones, o por las lonjas de Propiedad Raíz [...].

Artículo 52. Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo. El Gobierno Nacional continuará cofinanciando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Cali y otras entidades territoriales, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos.

Parágrafo 1º. Teniendo en cuenta el impacto de los sistemas de transporte masivos en las ciudades donde se desarrollan, el Gobierno Nacional podrá ampliar los convenios cofinanciados suscritos con el fin de aumentar la cobertura de estos de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 70. Cuentas de Ahorro de Bajo Monto. Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los

establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

Artículo 78. Planes de Ordenamiento y Programas de Vivienda de Interés Social. En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamente la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de uso industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de **Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP)**. Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen determinarán dichos porcentajes, los cuales no podrán ser inferiores a los que a continuación se determinen.

Tabla 6. Porcentajes de suelo para VIS y VIP

MUNICIPIOS Y DISTRITOS		PORCENTAJE DE SUELO SOBRE AREA UTIL DEL PLAN PARCIAL O DEL PROYECTO URBANISTICO.		
Suelo de expansión Urbana		Suelo Urbanizable en el perímetro Urbano		
VIS		VIP	VIS	VIP
Con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de reinfluencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el parágrafo 1o. del artículo 91 de la Ley 388 de 1997.		25%	15%	25%
			15%	

En los planes parciales correspondientes o en las licencias de urbanización, según sea el caso, se determinará la localización y las condiciones para el desarrollo de las áreas útiles tendientes al cumplimiento de algunos de los porcentajes expresados. No obstante, el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o para permitir su desarrollo a través de los bancos inmobiliarios o los fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario [...].

Parágrafo. Los porcentajes mínimos [...] son de obligatorio cumplimiento y se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 79. Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los Macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

Los Macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país. Cabe decir que estos son de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial [...].

Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de Macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los Macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en Macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Facúltase a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los Macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los Macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar **contratos de fiducia mercantil** en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos [...] realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos Macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales.

Artículo 80. Procedimiento para Planes Parciales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adopción de los planes parciales relacionados con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, solamente se requerirá de los trámites previstos en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y en el parágrafo 7° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999.

En todo caso, la oficina de planeación, una vez radicada la solicitud de determinantes para la formulación del plan parcial, **podrá** solicitar a las demás dependencias de la administración que se pronuncien sobre los aspectos que deben tenerse en cuenta para su formulación [...].

Parágrafo 1°. La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación. Los Alcaldes Municipales y Distritales podrán declarar el desarrollo prioritario de los predios o zonas destinadas a la construcción de Vivienda de Interés Social en los porcentajes establecidos por el artículo 88 de la ley, en el decreto del Plan Parcial respectivo o en la reglamentación específica que se expida sobre esta materia.

Artículo 81 *Desarrollo de Programas y/o Proyectos de Renovación Urbana.* Las Entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de **renovación urbana** mediante la celebración, entre otros, de **contratos de fiducia mercantil**.

Artículo 82 Adiciónese el artículo 3º del Decreto ley 555 de 2003 con el siguiente numeral:

12. Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional de que trata el artículo 89 de la presente ley.

Artículo 83. Definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. El valor máximo de una vivienda de interés social será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

Parágrafo. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada **Vivienda de Interés Social Prioritaria**, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm).

Artículo 84. Ahorro programado con evaluación crediticia previa. El Gobierno Nacional podrá reglamentar el otorgamiento de los incentivos para las entidades debidamente autorizadas que ofrezcan cuentas de ahorro programado con destino a la adquisición de vivienda, que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito y señalará las condiciones correspondientes.

Parágrafo. En los programas de vivienda de Interés Social **no se exigirá** la cuota de ahorro programado para los hogares que tengan ingresos menores a dos salarios mínimos.

Artículo 85. Vivienda Hogares Bajos Ingresos. Las autoridades estatales que tengan incidencia sobre la financiación de vivienda deben estudiar y evaluar el actual sistema de financiación de vivienda, identificando las restricciones que limitan el acceso de los hogares de bajos ingresos a una vivienda digna, teniendo en consideración, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Las condiciones macroeconómicas vigentes en relación con las existentes cuando se expidió la Ley 546 de 1999.

2. Las condiciones definidas para las operaciones de crédito vinculadas al programa de Banca de las Oportunidades.

3. El impacto de los topes a las tasas de interés y de otras condiciones financieras de los créditos de vivienda sobre la accesibilidad de los hogares de bajos ingresos al sistema de financiación de vivienda y su sostenibilidad en el tiempo, con especial énfasis en aquellos hogares vinculados al mercado informal de trabajo. Con base en lo anterior, las autoridades a que se refiere el presente artículo, expedirán en el término de 6 meses, la normativa tendiente a superar esas limitaciones.

Artículo 86. Ejecución Proyectos Vivienda de Interés Social. Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y a fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las **entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario.**

La anterior limitación **no se aplicará** en el caso de inversiones en Macroproyectos de interés social nacional, en Programas de Subsidio Familiar de Vivienda en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana.

Artículo 87. Habilitación legal de títulos. Los hogares que hayan sido beneficiados con el Subsidio Familiar de Vivienda que otorgó el Fondo Nacional de Vivienda bajo la **modalidad de habilitación legal de títulos, no quedarán inhabilitados** para acceder a un subsidio para mejorar la vivienda localizada en el predio titulado.

Artículo 88. Coberturas del Fondo de Reserva para la estabilización de Cartera Hipotecaria. Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, [...], el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, con cargo a los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, las coberturas de riesgo en las condiciones que defina el Gobierno Nacional. Se tendrán como ingresos del Fondo, en adición a lo previsto

por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 el costo o prima que cobre el Banco de la República por ofrecer las coberturas de que trata el presente artículo.

Artículo 90. Transferencias de inmuebles para VIS. Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como los órganos autónomos e independientes, **podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda o a las entidades públicas que desarrollan programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital**, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional y sin perjuicio de lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial, previa presentación de una propuesta que contenga el objeto y término de proyecto a desarrollar, así como su viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Antes de finalizar es importante mencionar la sección X, que habla sobre **Inversiones y finanzas públicas** donde se resaltan los artículos 124 y 129 que plantean lo siguiente:

Artículo 124. Obligaciones territoriales. Las inversiones realizadas con recursos propios de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada, debidamente certificadas por las autoridades competentes, se tendrán como parte de pago proporcional de sus obligaciones con los fondos de cofinanciación administrados por Findeter.

Artículo 129. Proyectos por viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del Anexo que, aún cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y **la Visión Colombia Segundo Centenario**, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN.

ANEXO 2

Anexo 2: Glosario de términos relativos a la vivienda

En esta sección se acogió los conceptos y la metodología utilizada en el documento “Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali”, realizado en el 2007, el cual a su vez recoge la metodología del DANE.

Teniendo como base la conceptualización del déficit expuesta en la metodología para la medición del mismo, se extraen las siguientes definiciones:

Déficit de vivienda: Hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. (CAMACOL VALLE - EMRU, 2007. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali)

Déficit cuantitativo: Estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares con más de dos miembros que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares con más de dos personas y el de viviendas existentes. (CAMACOL VALLE - EMRU, 2007. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali)

Este déficit incorpora una serie de atributos, los cuales se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 7. Método de cálculo del déficit convencional de vivienda - zona urbana

DÉFICIT CUANTITATIVO	ATRIBUTO	CATEGORIAS CONSIDERADAS COMO EXPRESIÓN DEL DÉFICIT
	ESTRUCTURA	Hogares que habitan en viviendas inadecuadas; Carpa, <u>tienda, vagón, embarcación, cueva,</u> refugio natural puentes etc., ó viviendas construidas en materiales transitorios <u>o perecederos</u> (caña, esterilla, otro <u>tipo de material</u> vegetal, zinc, tela, cartón, latas, desechos platicos) o sin paredes.
	COHABITACIÓN	Hogares secundarios <u>de cualquier tamaño que comparten la</u> vivienda con otros hogares. <u>Desagregado en hogares unipersonales y de dos o más personas.</u> <u>Unipersonales: Se identifican los hogares conformados por una sola persona.</u> <u>Dos o más personas: Se identifican los hogares conformados por dos o más personas</u>
	HACINAMIENTO <u>NO MITIGABLE</u>	Hogares con cinco (5) o más personas por cuarto

Fuente: Metodología Déficit de Vivienda, Actualización 2009 DANE.

Déficit cualitativo: Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. (CAMACOL VALLE - EMRU, 2007. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali)

Tabla 8. Método de cálculo del déficit convencional de vivienda - zona urbana

MÉTODO DE CALCULO DEL DÉFICIT CONVENCIONAL DE VIVIENDA - ZONA URBANA		
TIPO DE DÉFICIT	ATRIBUTO	CATEGORIAS CONSIDERADAS COMO EXPRESION DEL DÉFICIT
DÉFICIT CUALITATIVO	ESTRUTURA	Hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables, pero con pisos de tierra o arena.
	HACIMAMIENTO MITIGABLE	Hogares con más de tres (3) o menos de cinco (5) personas por cuarto
	ESPACIO –COCINA	Hogar que no dispone de un lugar adecuado para preparar alimentos (cuarto usado también para dormir; en una sala comedor sin lavaplatos o en un patio, corredor, enramada o al aire libre).
	SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Acueducto; sin acueducto
		Alcantarillado – sanitario, sin alcantarillado o teniendo inodoro sin estar conectado al alcantarillado
		Energía; sin servicio de energía eléctrica
		Basura; sin recolección de basuras

Fuente: Metodología Déficit de Vivienda, Actualización 2009 DANE

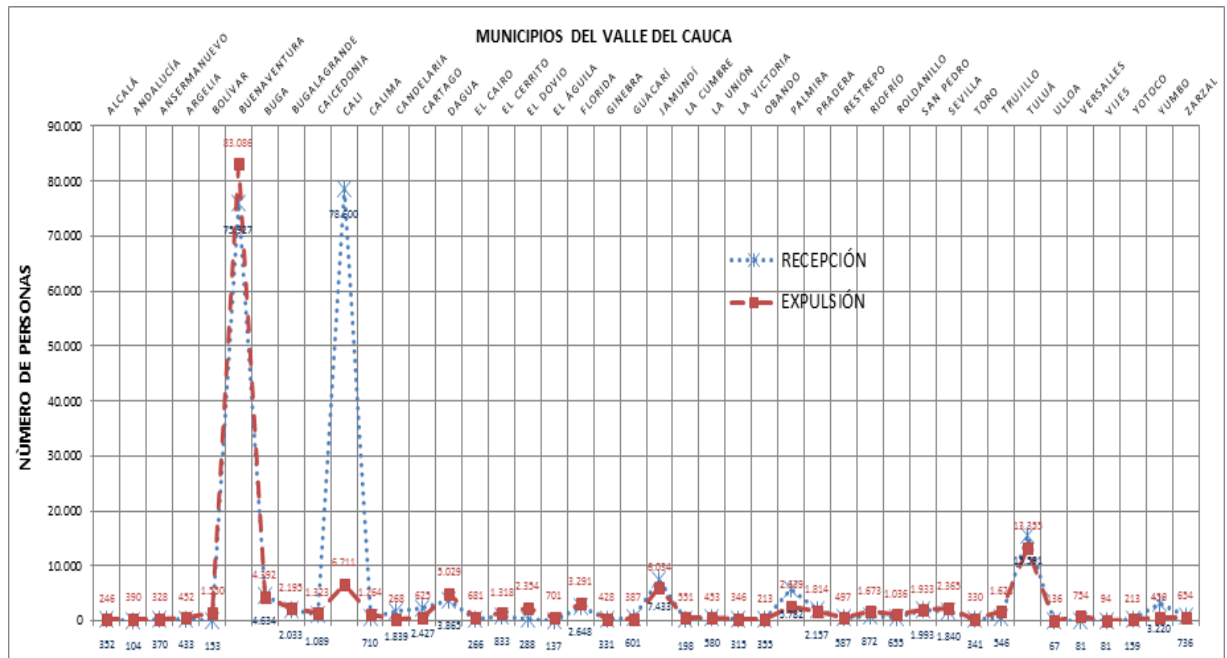
Déficit de entorno: Se entenderá como el espacio extrínseco a la vivienda, cuyo conjunto de condiciones facilitan las interacciones funcionales del individuo con el colectivo y que deben permitir la satisfacción de necesidades fundamentales como saneamiento básico, salud, educación, recreación, transporte, espacio público;; además de garantizar la convivencia pacífica, la calidad ambiental y la adecuada localización. (CAMACOL VALLE - EMRU, 2007. Actualización del Estudio de Déficit de Vivienda, Cuantitativo, Cualitativo y de Entorno para el Municipio de Santiago de Cali).

Asentamientos de desarrollo incompleto, asentamientos informales, asentamientos subnormales ó invasiones: Entiéndase esta denominación como la referida a las viviendas construidas de forma ilegal desde el punto de vista jurídico y espacial, por una comunidad o personas. Estos asentamientos se caracterizan por su desarrollo no planificado, por ende, por su localización en zonas de protección, en zonas de riesgo, y por sus características urbanas donde presentan deficiencias desde el punto de vista estructural, de materiales, de disponibilidad de servicios públicos, vías y espacio público.

ANEXO 3

Anexo 3: Gráficos población desplazada

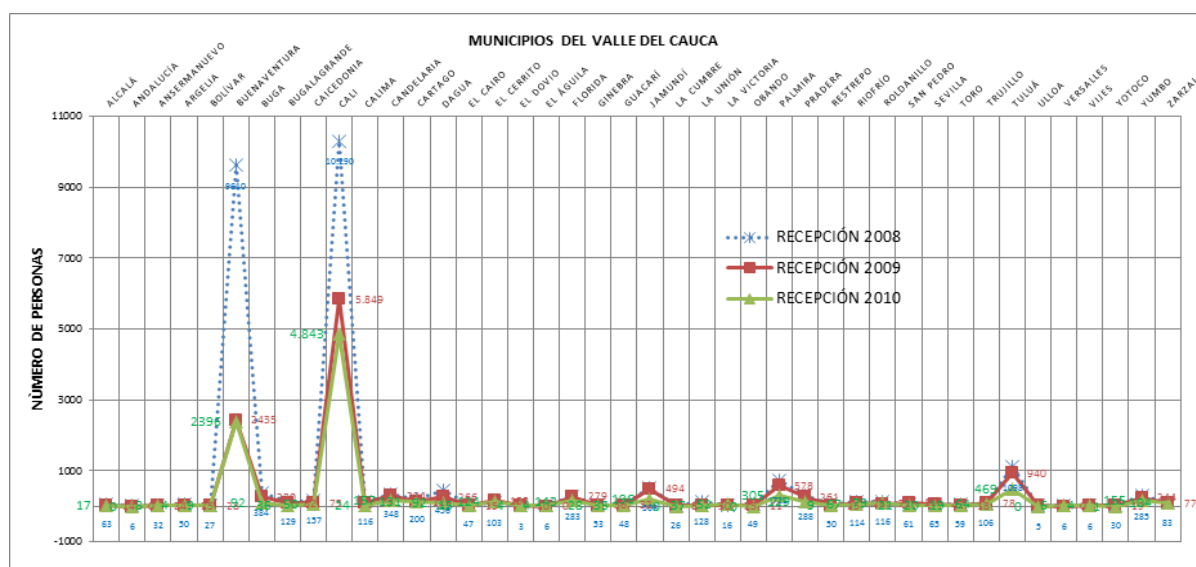
Gráfico 10. Acumulado de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de recepción y expulsión en los Municipios del Valle del Cauca, años 1984-2011(*)



Elaboración propia. Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Estadísticas de la población desplazada. Reporte general por ubicación geográfica. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados>>

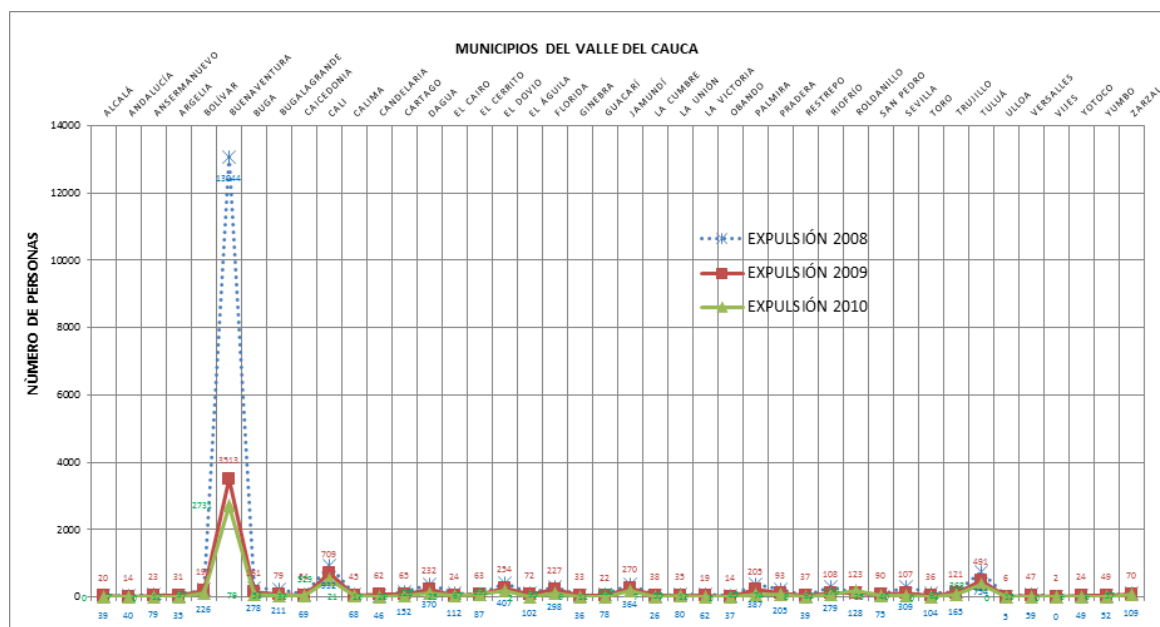
(*) El corte se hace a 31 de Marzo de 2011.

Gráfico 11. Personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de recepción en los Municipios del Valle del Cauca, años 2008, 2009 y 2010



Elaboración propia. Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Estadísticas de la población desplazada. Reporte general por ubicación geográfica. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados>>

Gráfico 12. Personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) según lugar de expulsión en los Municipios del Valle del Cauca, años 2008, 2009 y 2010



Elaboración propia. Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Estadísticas de la población desplazada. Reporte general por ubicación geográfica. [citado en 13 de agosto de 2011]. Disponible en internet: <<http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados>>