

PLAN ESPECIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT PLANeVITA 2015-2027

Documento Principal

Cali, diciembre 2015





Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

SECRETARÍA DE VIVIENDA SOCIAL DE CALI

Juan Carlos Rueda, Secretario de Vivienda Municipal

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE CALI

León Darío Espinosa, Director

ONU-HABITAT

OFICINA COLOMBIA:

Edgar Cataño Sánchez, Coordinador Nacional

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Elkin Velásquez, Director

FUNDACIÓN GIP

Mariana Caicedo Pérez, Gestión de recursos

CRÉDITOS

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Andrés Pérez (SVS Cali)

COORDINADORES PLANeVITA

Josué Gastelbondo (ONU-Habitat)

Sara Thabit (ONU-Habitat)

Ángela Natalia Molina Vega (Fundación GIP)

APOYO TÉCNICO

Mariana Caicedo Pérez (Fundación GIP)

María Virginia Vergara de la Espriella (Fundación GIP)

Vanessa García Flórez (ONU-Habitat)

AUTORES

Josué Gastelbondo, Sara Thabit, José Alfonso Salazar Ferro, Pablo Buitrago, Ángela Natalia Molina Vega, Diana Paola González Moreno, Isabel Mancera Caldas, Luis Alejandro Espinosa García

CARTOGRAFÍA SIG

Andrés Enrique Bautista

REVISIÓN INSTITUCIONAL

Andrés Pérez (SVS Cali), María Constanza Saade (DAPM), Geovanni Patiño Torres (DAPM)

María de las Mercedes Romero (EMRU), Flor Inés Marín Acosta (DAPM-MIH)

AGRADECIMIENTOS Y PARTICIPACIÓN

María Constanza Saade, Coordinadora general de la revisión de POT DAPM Cali

Geovanni Patiño Torres, equipo POT DAPM Cali

Marino Ramírez, Subsecretaría de Proyectos Básicos y Asociativos de Vivienda Cali

Sócrates López Marroquín, Coordinador del Grupo de "Gestión del Suelo" SRUPE Cali

Juan Carlos Rueda Ángel, SVS Cali

Carlos Humberto Marín, Subsecretaría de Mejoramiento Urbano y Regularización de Predios, Cali

Mayra Padilla, MIH-SVS, Cali

Flor Inés Marín Acosta, DAPM-MIH Cali

Marco Antonio Rodríguez, asociado a Diseño Urbano Colectivo Cali

María del Mar Mozo Muriel, Directora DAGMA Cali

Greta Tresserra, DAGMA Cali

Carlos Humberto Sánchez Llanos, Departamento Jurídico Alcaldía de Cali

Lyda Caicedo, Dirección Jurídica Alcaldía de Cali

Claudia Patricia, Dirección Jurídica Alcaldía de Cali

Gloria Amparo Figueroa, Dirección Jurídica Alcaldía de Cali



Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

TABLA DE CONTENIDOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	10
ÍNDICE DE FIGURAS.....	13
ÍNDICE DE TABLAS.....	14
PARTE I: VISIÓN, MARCO DE REFERENCIA Y ANTECEDENTES	16
1. Marco de referencia	18
2. Visión estratégica	20
2.1. Principios para la prosperidad urbana	20
2.2. La visión orientada a estrategias territoriales.....	21
2.3. La vivienda sostenible como principio de ciudad	22
2.4. La creación de un laboratorio urbano y el sistema de vivienda.....	25
3. Nueva agenda urbana para el desarrollo sostenible ONU-HABITAT.....	26
4. Marco actual: Estrategias del POT 2014.....	28
4.1. Una agenda regional	28
4.2. El uso racional del área de expansión urbana de Cali	29
4.3. La densificación de áreas residenciales	30
4.4. El mejoramiento integral	30
5. Marco Nacional para la producción de vivienda social: Gestión de alianzas estratégicas.....	32
6. Marco de concertación ciudadana.....	39

7. Análisis previo: Plan Estratégico de Vivienda PEV 2010. Síntesis y evaluación	41
7.1. Suelo	42
7.2. Gestión	43
7.3. Institucional	43
7.4. Organización de la demanda	44
7.5. Financiación	44
8. Síntesis de análisis y diagnóstico	45
8.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda	45
8.2. Suelo disponible y estimativo de viviendas en el municipio	49
8.3. Producción de vivienda VIS y VIP en el municipio	54
8.4. Análisis socioeconómico.....	56
8.5. Análisis de hábitat	57
PARTE II: ESTRATEGIAS PLANEVITA	66
9. Agenda regional de Vivienda y Hábitat	68
9.1. Diagnóstico de la agenda regional de vivienda y hábitat.....	70
9.2. Diseño y planificación en la agenda regional: hacia un programa o plan regional concertado.....	72
9.3. Gobernanza y legislación: nueva institucionalidad regional, pilar fundamental para avanzar	75
9.4. Financiación de la vivienda y el desarrollo urbano en la agenda regional: de la financiación de los hogares hacia alianzas de inversión en suelo urbanizado para proyectos VIP-VIS.....	78

10. Área de expansión: innovación en redes de servicios públicos con sostenibilidad ambiental y gobernabilidad para la gestión de alianzas con el sector privado 83

10.1. Diagnóstico del área de expansión 85

10.2. Diseño y planificación en el área de expansión. Aplicando innovación de tecnologías en urbanismo y construcción ambientalmente sostenible 87

10.3. Nueva gobernanza y legislación para el área de expansión mixta, densa y con la vivienda que la ciudad requiere..... 89

10.4. Financiación en el área de expansión: instrumentos para hacer la nueva ciudad verde, sostenible e incluyente 91

11. Vivienda y hábitat en las áreas para densificación y renovación 95

11.1. Diagnóstico de vivienda y hábitat en las áreas de renovación y redensificación 102

11.2. Diseño y planificación para la vivienda y el hábitat en las áreas de renovación urbana..... 105

11.3. Gobernanza y legislación de la vivienda en las áreas de renovación: elevar la capacidad institucional y ampliar los espacios de concertación ciudadana 108

11.4. Financiación de la vivienda y el hábitat en las áreas de renovación 111

12. Mejoramiento integral en sectores urbanos y rurales..... 115

12.1. Diagnóstico de la vivienda y el hábitat en el mejoramiento integral urbano y rural..... 120

12.2. Diseño y planificación del mejoramiento integral urbano y rural..... 127

12.3. Gobernanza y legislación en el mejoramiento integral urbano y rural: coordinación y concurrencia institucional con organización y participación social 134

12.4. Financiación de la vivienda y el hábitat en las áreas de mejoramiento integral urbano y rural 138

13. Referencias..... 142





Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AHDI	Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto
ARUC	Alianza para Renovación Urbana de Cali
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CEPACS	Certificados de Potencial Adicional de Construcción
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DAGMA	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPM	Departamento Administrativo de Planeación Municipal
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
EMRU	Empresa Municipal de Renovación Urbana
EPE	Espacio Público de Carácter Permanente
FA	Fondo de Adaptación
FEV	Fondo Especial de Vivienda
FRECH	Fondo de Reservas de Estabilización de la Cartera Hipotecaria
IDESC	Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional

JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MIH	Mejoramiento Integral del Hábitat
MIO	Masivo Integrado de Occidente
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
ONU-Habitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PEV 2010	Plan Estratégico de Vivienda de 2010
PEZI	Plan Especial de la Zona Industrial de Yumbo
PGIRS	Programas de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PIPE	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
PLANeVITA	Plan Especial de Vivienda y Hábitat 2015-2027
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Planes Parciales
PRADI	Programa de Recomposición de Asentamientos de Desarrollo Incompleto
RAP	Regiones Administrativas y de Planeación
RPG	Regiones de Planificación y Gestión
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo

SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SRUPE	Subsecretaría de Renovación Urbana y Proyectos Especiales
SVS	Secretaría de Vivienda Social
TIOS	Territorios de Inclusión y Oportunidades
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VIS	Vivienda de Interés Social

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1. Proyección comparativa del déficit y las viviendas del PLANeVITA.
- Figura 2. Viviendas disponibles en suelo de expansión.
- Figura 3. Viviendas disponibles en suelo urbano.
- Figura 4. Mapa de suelo disponible para VIS y VIP.
- Figura 5. Viviendas generadas VIS y VIP vs PRADI.
- Figura 6. Mapa de calidad de vivienda.
- Figura 7. Mapa de entorno.
- Figura 8. Consolidación de un modelo de oferta y demanda de la política de vivienda.
- Figura 9. Mapa de densidad poblacional de Cali.
- Figura 10. Áreas para densificación en polígonos y corredores POT.
- Figura 11. Mapa de áreas para mejoramiento integral POT.
- Figura 12. Mapa Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto y amenaza no mitigable.
- Figura 13. Mejoramiento integral: intervenciones y proceso.
- Figura 14. Mapa clasificación de áreas a intervenir en Mejoramiento Integral.

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Proyecciones déficit PLANeVITA.
- Tabla 2. Suelo mínimo requerido para el déficit habitacional.
- Tabla 3. Resumen áreas de suelo disponible y viviendas.
- Tabla 4. Dinámica de vivienda.
- Tabla 5. Cálculo de viviendas potenciales por área.
- Tabla 6. Aumento de viviendas en zona de ladera.
- Tabla 7. Aumento de viviendas en zona oriental.



Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

PARTE I: VISIÓN, MARCO DE REFERENCIA Y ANTECEDENTES



1. MARCO DE REFERENCIA

El Plan Especial de Vivienda y Hábitat de Santiago de Cali hasta el 2027 “PLANeVITA” se formuló a partir de la iniciativa de la Alcaldía planteada en su Plan de Desarrollo vigente, el cual está basado en las diversas propuestas sobre la ciudad y la vivienda realizadas en los últimos años. Por esta razón, es un Plan que busca ser incluyente en cuanto a las visiones y los intereses sostenibles de la ciudad.

En este sentido, la elaboración del Plan Especial de Vivienda y Hábitat contó con tres niveles de referentes principales:

1. Nivel de Santiago de Cali:

- i. En primer lugar, se consideraron las estrategias desarrolladas por el Plan de Ordenamiento Territorial - POT adoptado en 2014 (Departamento Administrativo de Planeación Municipal - DAPM, 2014), que propone un conjunto de acciones y normas para el desarrollo del municipio en los próximos 12 años, desde cuatro ámbitos territoriales: (a) la agenda regional, (b) el área de expansión urbana, (c) los procesos de densificación y (d) los programas de mejoramiento integral. El POT 2014 está planteado hasta el 2027, por lo que PLANeVITA también se formuló para este periodo.
 - ii. Como antecedente al POT de la Alcaldía, se tomó en cuenta el Plan Estratégico de Vivienda PEV 2010 (CAMACOL Valle, 2010), que realizó un detallado y exhaustivo análisis de la problemática de vivienda en Cali. A partir de este fue posible tener una línea base inicial sobre la cual sustentar las propuestas del PLANeVITA. El PEV planteó acciones hasta el 2023.
 - iii. Igualmente, se retomaron las consultas y procesos de concertación ciudadana realizados con los sectores involucrados en la producción de vivienda y hábitat (públicos, privados, sociales y académicos), tanto del PEV 2010, como del POT 2014. Adicionalmente, durante la elaboración del presente Plan, se realizaron consultas con estos mismos sectores para validar propuestas y conocer sus ideas sobre la vivienda y el hábitat.
2. Nivel nacional: se consideró el marco actual y las tendencias, tanto de la política nacional de desarrollo urbano, como de la política nacional de vivienda. Este referente tuvo en cuenta la nueva coyuntura para la producción de vivienda

social, que implica un redireccionamiento parcial de la actuación del municipio, especialmente hacia la vivienda prioritaria y la vivienda social. Esto implica mantener la articulación de las actuaciones de las entidades públicas de Cali con las acciones del Gobierno nacional y del sector privado, como agentes determinantes en esta producción.

3. Nivel internacional: la Alcaldía solicitó la participación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat, como organismo internacional especializado en la temática de vivienda y desarrollo urbano. Por esta razón, se incorporaron al Plan Estratégico dos planteamientos centrales sobre el desarrollo urbano sostenible, que ubican al Plan en el discurso actual sobre el tema y lo preparan para la cumbre global de Hábitat III que se realizará en el 2016 en Quito, Ecuador. A continuación se presentan dichos planteamientos:

- i. El primero, que las ciudades que brindan a sus habitantes mejor calidad de vida son aquellas ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes.
- ii. El segundo, que para lograr el desarrollo urbano sostenible hay que planear considerando la interrelación de tres aspectos que conforman la Nueva Agenda Urbana: la planificación, la gobernanza ligada a la legislación urbana y la financiación del desarrollo urbano.

2. VISIÓN ESTRATÉGICA

2.1. Principios para la prosperidad urbana

Para el caso de las ciudades y en particular de Cali, planear es gobernar sus transformaciones. El PLANeVITA orienta las intervenciones de la vivienda reconociendo que la ciudad se transforma a diario desde distintas realidades, es una ciudad productiva y con potencial de desarrollo, rica en diversidad cultural, así como en inequidades socioeconómicas. Esto obliga a que existan varias formas de actuar en sus territorios.

La visión estratégica plantea la importancia de articular la ciudad paralelamente con el desarrollo de la vivienda. Esta visión del Plan Estratégico parte de la concepción de la ciudad como un entorno de hábitat para las personas que habitan las viviendas y así plantea una secuencia articulada de: hábitat y vivienda, y construcción de ciudad y vivienda. El POT 2014, propone la posibilidad de mejorar el hábitat de las viviendas de la ciudad cuando esta cumple las características que se presentan a continuación:

1. *Ciudad compacta.* Cali en buena medida lo es. Por lo tanto, se debe continuar y reforzar esta lógica, mediante la aplicación de la norma, para que así la ciudad crezca en densidad y se desarrolle sobre el área de expansión existente.
2. *Ciudad conectada.* Cali lo es. Así, se debe fortalecer el sistema de transporte e infraestructura de movilidad, para que sus habitantes puedan acceder fácilmente y en poco tiempo a los lugares de trabajo, estudio, familiares, y a los equipamientos y espacios públicos, entre otros.
3. *Ciudad integrada.* Cali ha empezado a avanzar en este aspecto, principalmente en lo referente a la integración regional con los municipios con los que presenta mayor dinámica. Esto se debe extender a la subregión, para crear la infraestructura necesaria para facilitar el intercambio a nivel productivo.
4. *Ciudad ambientalmente sostenible.* Esto debe evidenciarse a partir de las relaciones campo-ciudad con los bienes y servicios que oferta el desarrollo rural, así como de la preservación de biodiversidad y ecosistemas, como las aguas subterráneas y ríos. Cali es una ciudad fluvial, una ciudad cuya historia está ligada a los ríos.

5. *Ciudad socialmente incluyente.* Esto implica una ciudad que permite la convivencia de personas y sectores sociales diferentes en aspectos como la condición socioeconómica, los ancestros culturales y las ideologías. La ciudad construye una cultura urbana diversa y cambiante. De este modo, el Plan Estratégico busca superar la inequidad y la desigualdad.

El Plan plantea la importancia de construir el derecho a la ciudad de la mano del derecho a la vivienda. Estos derechos, además de reconocerse, se deben materializar en propuestas de acceso y goce efectivo de los mismos. Aunque los derechos se ejercen en al ámbito privado, primordialmente es en el territorio de lo público en donde se encuentran con los derechos de los demás. Por esta razón, el Plan Estratégico tiene una visión de la vivienda que reconoce realidades distintas de su entorno de ciudad y, en consecuencia, plantea diferentes acciones acordes con las particularidades de cada territorio, y de esta manera, considera los derechos que deben ser garantizados por la ciudad.

2.2. La visión orientada a estrategias territoriales

El PLANeVITA, parte de un enfoque integral que busca que a futuro las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Así, complementa la visión de construcción de ciudad y vivienda que se asume en el POT 2014 e incorpora la clasificación de cuatro estrategias territoriales que este contiene. Se adoptó esta clasificación debido a que permite identificar distintas realidades del territorio y la vivienda, y por lo tanto favorece la adecuación de las propuestas a cada una de estas realidades. A continuación se presenta dicha clasificación:

1. La estrategia de vivienda y hábitat en la agenda regional.
2. La estrategia de vivienda y hábitat para el área de expansión urbana.
3. La estrategia de vivienda y hábitat para las zonas de redensificación de la ciudad.
4. La estrategia de vivienda y hábitat en sectores urbanos y rurales que demandan mejoramiento integral.

Así, el Plan Especial plantea propuestas y lineamientos para cada una de estas estrategias territoriales. Además, utiliza documentos complementarios como marco de referencia como el POT 2014, el PEV 2010, los anexos de consultas ciudadanas, los documentos de ONU-Habitat sobre la Nueva Agenda Urbana y, otros documentos de

soporte técnico relacionados con vivienda de interés social e prioritario, y con densificación y mejoramiento integral.

2.3. La vivienda sostenible como principio de ciudad

En el Plan Especial, la sostenibilidad es entendida como un proceso orgánico de concepción, gestión e implementación de procesos, tanto sociales como constructivos, a la medida de las circunstancias. En este marco, el concepto de vivienda sostenible se corresponde con cuatro puntos asociados al hábitat: eficiencia energética, manejo de agua, manejo de residuos sólidos y acceso a servicios sociales.

En Latinoamérica, como territorio de referencia, el panorama es muy disímil en cuanto a la definición de sostenibilidad, como en la formulación de planes, programas, proyectos y políticas. Se hace necesario un marco normativo que se asuma de manera orgánica, al igual que la articulación interinstitucional, para que el sector de la construcción, como uno de los más importantes aportantes al PIB, pueda revertir los procesos de deterioro del medio ambiente urbano y la estructura ecológica de soporte en las ciudades. De esta manera, podrá regular los ciclos de producción, consumo y reciclaje de materiales y edificios, para determinar un verdadero sentido de desarrollo espacial de calidad para la ciudad.

Por el lado de los parámetros de medición para edificación sostenible y “verde”¹, Brasil, Chile y México han avanzado mucho en parámetros como la certificación LEED, pero distan de alcanzar un porcentaje significativo en relación con el parque edilicio de la región e incluso de esos mismos países. De la misma manera, se puede apreciar que en la región aún no se han desarrollado estrategias de gestión estatal y normativas suficientemente claras y articuladas sobre este aspecto.

Uno de los avances más significativos, aunque aún lento y poco soportado en un marco legal, es el relacionado con el tema de la calidad de la vivienda y el déficit cualitativo. Chile como pionero y luego Brasil, México, Argentina y Colombia, poco a poco han generado discusiones académicas y políticas sobre el tema en las dos últimas

¹ Se entiende como la síntesis entre la responsabilidad ambiental de los procesos constructivos y la funcionalidad de un edificio.

décadas. A pesar de ser un desarrollo incipiente, es la base de un paso fuerte hacia una política de vivienda sostenible a nivel cualitativo.

Un factor negativo en la identificación de posibles avances integrales en sostenibilidad ambiental urbana, es que existen pocos desarrollos en información de soporte, siendo esta precaria, dispersa y poco consistente. Hay poca unidad de criterio en la producción de información de descripción y seguimiento de procesos de desarrollo urbano, así como en las estadísticas y datos técnicos relacionados con este aspecto. Es difícil encontrar registros de calidad de aire, de volúmenes de tratamiento de basuras y reciclaje, y de implementación de estrategias que buscan frenar el cambio climático.

En el panorama colombiano, uno de los mayores avances radica en la aprobación de la política sobre “desarrollo de vivienda y ciudades amables”, planteada en el Plan de Desarrollo del cuatrienio anterior. Este establecía la importancia de controlar las emisiones de carbono y consideraba al sector de la construcción como uno de los más importantes en el producto interno bruto del país. Asimismo, este Plan incluía una primera ley sobre Energías Renovables y Eficiencia Energética, así como una discusión sobre el incentivo a la construcción responsable con beneficios tributarios.

2.3.1. Cali. La Sostenibilidad, la vivienda, la ciudad y su territorio de influencia

Siguiendo los resultados arrojados por el estudio de Índice de Prosperidad de las Ciudades - IPC², se puede señalar que los peores indicadores de la ciudad de Cali se encuentran en la dimensión de *sostenibilidad ambiental*. Esto evidencia la necesidad de desarrollar un trabajo mucho más preciso en la formulación de estrategias concretas, así como en la aplicación de procesos que permitan avanzar en los temas de calidad de vida asociados a la sostenibilidad y preservación del medio ambiente.

² El Índice de Prosperidad de las Ciudades fue diseñado en el 2012 por ONU-Habitat y hoy en día más de 300 ciudades alrededor del mundo lo aplican. Proporciona una medición multidimensional de la situación actual de las ciudades, que permite identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para que estas transiten por un sendero de prosperidad.

El IPC define la prosperidad a partir de 5 dimensiones interrelacionadas que se refuerzan a sí mismas: (a) la productividad; (b) la infraestructura; (c) la calidad de vida; (d) la equidad y la inclusión, y (e) la sostenibilidad ambiental.

Desde el punto de vista del PLANeVITA, el área de expansión urbana de Cali se concibe como una zona de gran potencial para el desarrollo de normativas que generen beneficios tributarios para reducir el consumo energético, así como para la adopción de sistemas que construyan factores de sostenibilidad asociados al desarrollo urbano como: generación de energías alternativas, uso racional de recursos no renovables, aumento de la densidad arbórea para incrementar la producción de oxígeno y fortalecer los ciclos ecosistémicos, especialmente los relacionados con aguas subterráneas y escorrentías, o el reciclaje urbano de aguas lluvias.³ Estas normativas pueden formularse a partir de indicadores a través de los cuales se conciba una oferta de beneficios tributarios⁴.

Asimismo, la visión prospectiva del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante Acuerdo 0373 de 2014, planteó un marco de ordenamiento sostenible basado en la comprensión y gestión del territorio por escalas. Dicha visión regional partió de la incorporación de la zona de gestión y planificación del denominado G-11, cuyos ejes temáticos son:

1. Infraestructura y logística. Corresponde a proyectos de escala regional y nacional de altas especificaciones, a partir de los cuales se pueden generar estrategias equilibradas de distribución poblacional en el territorio para mejorar los desplazamientos y la oferta indicada de vivienda en relación con los desarrollos físico-espaciales más importantes.
2. Ambiente. El equilibrio en la intervención acordada para el territorio, que permite fortalecer e incluso restituir ecosistemas, sobre todo las cuencas de los ríos, y así buscar un proceso controlado de intervención. Con ello se podrán implementar procesos mucho más sostenibles en escalas más específicas.
3. Desarrollo productivo y empleo. Correspondiente a las formas de ocupación del territorio. Se centra especialmente en los pequeños productores agrícolas de la región para quienes el tema de vivienda es estratégico. Al respecto, resulta

3 Recientemente, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 1285 de 2015, "Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones" y la Resolución 0549 de 2015, adopto parámetros y lineamientos de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones que serán de gran importancia para iniciar el proceso de construcción con componentes sostenibles en el país.

4 Para mayor información ver capítulo "1.1 Financiación en el área de expansión: instrumentos para hacer la nueva ciudad verde, sostenible e incluyente".

fundamental un avance en la seguridad alimentaria a escala para el proyecto de desarrollo sostenible.

4. Capital social y educación. Los proyectos de base ambiental surgidos de esta estrategia de gestión regional también deben verse como la oportunidad de estabilizar a las poblaciones rurales con el fin de disminuir la migración a la ciudad, y por lo tanto, mejorar mediante procesos educativos la ocupación sostenible del territorio y las formas de vida.
5. Seguridad. El fortalecimiento de la sensación de tranquilidad y protección permitirá acentuar los procesos rurales, regionales y en las ciudades de la región para fortalecer y consolidar la ocupación del territorio.

2.4. La creación de un laboratorio urbano⁵ y el sistema de vivienda

La multiplicidad de actores involucrados en la producción de vivienda, junto con las complejas dinámicas urbanas que se desarrollan en la ciudad de Cali, derivan en la necesidad de una concepción holística de este marco en el que aparece la vivienda, su producción y transformaciones.

El PLANeVITA ampara la posibilidad de la creación de un sistema de vivienda, centralizado en la parte institucional (Secretaría de Vivienda Social - SVS). Este llamado sistema de vivienda ampararía, en primer lugar, la gestión efectiva de alianzas estratégicas⁶, con el apoyo de alguna herramienta de monitoreo analítico y alcance multidisciplinar, sobre los fenómenos de transformación de la metrópoli, que contribuya a mejorar la eficiencia y pertinencia de los procesos.

Esta herramienta de monitoreo puede basarse en un laboratorio, observatorio urbano o instrumento similar, que facilite la capacidad de gestión, seguimiento, evaluación y control de los procesos ligados a la vivienda en el municipio, de tal forma que los diferentes actores involucrados en los procesos de producción de vivienda actúen de forma integral y suplan las necesidades reales de la ciudad.

⁵ Ver anexo “Laboratorio urbano para la ciudad de Cali”.

⁶ Ver capítulo “Marco nacional para la producción de vivienda social: Gestión de alianzas estratégicas”.

3. NUEVA AGENDA URBANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE ONU-HABITAT

Hoy en día, el continente americano es aquel con una mayor proporción de personas viviendo en las ciudades. Así, es el continente más urbano del planeta. Sin embargo, este crecimiento urbano y el paso de rural a urbano se han realizado en solo un siglo y de manera acelerada, especialmente en los últimos 60 años.

El 78% de los 600 millones de habitantes de Latinoamérica y el Caribe vive en las ciudades. El déficit de vivienda, representado por las viviendas que hacen falta construir y sobre todo las que hay que mejorar, junto con sus entornos, afecta a 360 millones de personas en el continente. En palabras técnicas, el déficit cuantitativo y cualitativo de la región latinoamericana es del 37%.

El hecho de que prácticamente dos de cada cinco hogares de Latinoamérica no tenga resuelto el tema de su vivienda y entorno, tiene que ver con la forma como se han hecho las ciudades en esta vertiginosa tendencia de los últimos 60 años.

En este contexto, ONU-Habitat viene analizando por qué ha ocurrido este fenómeno y hacia dónde se dirigen nuestras ciudades latinoamericanas. Al comparar dicha situación con la sostenibilidad de las ciudades de los demás continentes del mundo, ha concluido que para reorientar las ciudades hacia el desarrollo urbano sostenible es necesario poner especial atención a tres temas interrelacionados: (a) la gobernanza urbana, apoyada en legislación y los instrumentos de gestión; (b) la planeación y el diseño urbano y; (c) la financiación como parte de la economía urbana. A estos tres aspectos se les ha llamado los tres pilares o el trípode de la Nueva Agenda Urbana. Se plantea que cuando estos tres aspectos no están fuertes, las consecuencias se reflejan en la problemática de vivienda y en ciudades con problemas de sostenibilidad visibles en la pérdida de calidad de vida y prosperidad de sus habitantes.

Cada 20 años se reúnen miles de personas de más de 190 países y todas las Agencias de la Naciones Unidas, en lo que se ha llamado las cumbres de Hábitat I (1976) y Hábitat II (1996). En este espacio, ONU-Habitat ha pedido que todos los gobiernos participantes presenten sus informes sobre los avances realizados en los últimos 20 años en los temas de vivienda y desarrollo urbano. El formato básico de cada informe de país debe contener qué se ha hecho en cada uno de los tres pilares o trípode de la Nueva

Agenda Urbana. Así, se debate cuál es la Nueva Agenda Urbana para el desarrollo sostenible que se debe plantear a nivel global para las próximas dos décadas.

El Plan Especial de Vivienda y Hábitat de Cali al 2027, PLANeVITA, refleja en su planteamiento el trípode de la Nueva Agenda Urbana en cada una de sus estrategias territoriales. Por lo tanto, ubica a la ciudad de Cali en el ámbito del debate internacional y de la búsqueda del desarrollo urbano próspero y sostenible para sus habitantes.

4. MARCO ACTUAL: ESTRATEGIAS DEL POT 2014

El POT 2014 establece un conjunto de estrategias a partir de los cambios que muestra el desarrollo reciente de la ciudad, de acuerdo con las exigencias de la ciudad contemporánea. Para el caso de política de vivienda, estas estrategias se enmarcan en cuatro líneas principales, las cuales constituyen la base de la concepción de las estrategias del PLANeVITA.

4.1. Una agenda regional

Considerando la escasez de suelo en Cali y su interdependencia con los municipios vecinos, el POT 2014 propone una agenda de trabajo que, en el tema específico de vivienda, contempla:

1. Incluir el déficit de vivienda como un problema significativo de la región central del Valle.
2. Considerar el G-11⁷ como uno de los escenarios posibles para implementar iniciativas y propuestas, amparando la posibilidad de generar otra figura institucional más ajustada al ámbito de relación con los municipios cercanos.
3. Incentivar proyectos de vivienda que consoliden los cascos urbanos de los municipios vecinos y eviten la dispersión de proyectos en lugares inadecuados, sobre todo aquellos colindantes con el desarrollo de Cali.
4. Incentivar la creación de plataformas económicas en los municipios vecinos con el fin de brindar posibilidades de empleo asociados a las nuevas viviendas.

Esta estrategia del POT 2014 debe ser reforzada por un pacto muy preciso de orden regional que se encuentre en el marco de la normatividad nacional en cuanto a integración regional (posiblemente el G-11), como un posible escenario para analizar los

⁷ El G-11 es una iniciativa liderada por alcaldes de 11 municipios del Departamento del Valle del Cauca que, a través de un pacto de voluntades, pretende constituir una instancia de concertación en función de priorizar, planificar, gestionar y ejecutar conjuntamente proyectos que faciliten el desarrollo de la subregión. Estos 11 municipios son: Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo y Santiago de Cali.

diferentes tipos de asociación planteados por la LOOT (Ley 1454 de 2011)⁸. Este pacto debe incluir los temas de localización, agrupación y gestión de los programas de orden nacional para los diferentes municipios, y plantear una gestión coordinada del área de expansión urbana, con el fin de distribuir racionalmente la ocupación de los suelos por programas de vivienda, y definir con prioridad los programas de dotación de infraestructura de servicios públicos, vías y sistemas de transporte, entre otros.

4.2. El uso racional del área de expansión urbana de Cali

La ciudad ha ido ocupando paulatinamente las áreas de nuevo desarrollo que parecían inagotables hace algunas décadas. Hoy en día, el suelo de expansión para nuevos desarrollos cuenta con un total de 1,632 hectáreas, de las cuales 608 (concentradas en la zona sur) son suelo sin formulación de planes parciales. En estas se prevé el desarrollo de programas VIS, de acuerdo con las exigencias de la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 075 de 2013⁹.

En estas áreas, el POT 2014 propone promover el desarrollo de urbanizaciones integrales, con equipamientos completos, áreas recreativas interconectadas con las urbanizaciones vecinas que aumenten y cualifiquen su oferta, y áreas de comercio y servicios para la comunidad. Las urbanizaciones deben evitar ser para un solo estrato y buscar que la mezcla de pobladores genere dinámicas de integración urbana.

Para lograr esto, además de las normas establecidas en el POT 2014, el municipio podría estudiar la posibilidad de ser quien realice planes parciales en la zona, incluida la gestión de suelo, lo cual puede ser una ventaja teniendo en cuenta que a esta zona es hacia donde se dirige la oferta de servicios públicos, así como la inversión en materia de movilidad y transporte público.

⁸ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

⁹ Se prevé desarrollo de VIS y VIP, tanto por la exigencia nacional de destinar el 20% del área útil de los planes parciales y proyectos en tratamiento de desarrollo a viviendas VIP, como por la decisión de los promotores que podrían dirigirse a la franja de precios alta del rango VIS.

4.3. La densificación de áreas residenciales

Dentro del desarrollo urbano histórico de Cali, las urbanizaciones de vivienda unifamiliar de los años 50-80 se establecen como potenciales zonas de densificación, en la medida en que se construyeron como zonas de baja densidad con especificaciones urbanísticas que permiten un desarrollo más intenso y que, por el desarrollo de la ciudad, han quedado en ubicaciones centrales con respecto a los centros de empleo.

Las zonas marcadas para redensificar se especificaron teniendo en cuenta: la cercanía a las fuentes de empleo, el buen servicio en materia de transporte público, el potencial para la densificación de acuerdo con las redes de servicios públicos instaladas (con base en la información de EMCALI), la oferta de equipamientos en salud y educación como servicios básicos, el espacio público cercano y la cercanía a proyectos de este tipo propuestos en el POT 2014.

En algunas de estas zonas se ha dado un proceso puntual de densificación con vivienda en altura o desarrollo de actividad económica, con falta de planeamiento adecuado. En muchos casos esto se ha generado por autoconstrucción, lo que ha aumentado los déficits de equipamientos, espacios públicos, movilidad, etc.

Se propone fomentar la densificación diferenciada y controlada según las características de cada zona, para la mayoría del área urbana, delimitando unas zonas de densificación intensiva, mediante el desarrollo de vivienda en altura y de zonas concretas de actividad económica densa, que permitan una mezcla adecuada de actividades. En estos casos se espera que se desarrollen proyectos de todo tipo, desde pequeños edificios en uno o dos lotes de vivienda unifamiliar, hasta proyectos que logren englobar un conjunto amplio de predios (media manzana, una manzana entera), acordes con los incentivos de las normas adoptadas por el POT 2014.

4.4. El mejoramiento integral

La creación de nuevas urbanizaciones informales e incompletas en zonas no aptas para el desarrollo urbano sigue siendo una constante en el desarrollo de la ciudad, lo que hace necesarios los programas de mejoramiento integral que permitan lograr condiciones mínimas de habitabilidad para la vida urbana. Asimismo, el desplazamiento de la

urbanización informal hacia zonas con problemas de riesgo (deslizamiento, inundación), implica mayores costos y dificultades para su regularización o reubicación.

Si bien el desarrollo de nuevos barrios informales ha venido disminuyendo, se han generado nuevos procesos que requieren atención. Por una parte, la urbanización de la ladera de la ciudad en la parte occidental y sobre terrenos con topografías complejas, algunos en zonas de alto riesgo, lo que implica altos costos para su reubicación o regularización. Por otra parte, se ha incrementado el proceso de densificación en las zonas de origen informal, con la multiplicación de viviendas (apartamentos) también informales (generalmente no tienen licencias) sobre las viviendas unifamiliares originales, con la ocupación total del lote y disminución del espacio libre privado. De esta manera, se han disminuido las dotaciones e infraestructuras existentes, haciendo más fuerte el déficit que los aqueja. De acuerdo con la clasificación del POT 2014, estos barrios requieren programas de “mejoramiento” diferenciados según el tipo de deficiencia de cada zona, de tal forma que estos sean más ágiles y eficientes.

5. MARCO NACIONAL PARA LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL: GESTIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

La Alcaldía de Santiago de Cali ha tenido, a lo largo de varias décadas, una de las experiencias más exitosas en gestión de alianzas con el Gobierno nacional, las cajas de compensación presentes en la ciudad, el sector privado de la construcción, empresas de servicios públicos (en particular EMCALI) y otras entidades (Gobernación del Valle del Cauca y ONG's), para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social.

A partir de ello la Alcaldía ha logrado: (a) el desarrollo de sectores completos de ciudad, construidos a partir de la planificación adecuada y con la vinculación masiva del sector financiero; (b) la ejecución de proyectos para reasentar a miles de familias de zonas de alto riesgo declaradas en emergencia antes de sucedido el desastre; (c) macroproyectos orientados a familias vulnerables y en situación de desplazamiento; (d) programas de vivienda para desplazados; (e) proyectos de vivienda nueva para hogares de 0 a 2 salarios mínimos, en los que se han priorizado mujeres cabezas de familia (cientos de viviendas con subsidios de cajas de compensación y aportes de la Alcaldía); entre otros.

La Secretaría de Vivienda tiene en ejecución alianzas con el sector privado, en especial con las cajas de compensación y con recursos de subsidios otorgados por el Gobierno nacional para los proyectos mencionados. Estos proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) de diversos tamaños, se encuentran en distintos lugares de la ciudad, y concluirán en el corto y mediano plazo del periodo comprendido por el PLANeVITA.

Los retos que plantea el PLANeVITA en su ruta de implementación, establecen como prioritaria una nueva fase de la gestión de alianzas estratégicas con estos actores, orientada a:

1. **Fortalecer la gobernabilidad de la Secretaría de Vivienda de la Alcaldía**, a partir de la recuperación de la experiencia acumulada y de su transferencia a un *portafolio de instrumentos legales para la gestión de alianzas*, a través de acuerdos y otras figuras legales que se establezcan con el sector privado y

público del nivel local, departamental y nacional. Igualmente se hace necesario fortalecer las capacidades del equipo humano de la Secretaría de Vivienda.

2. **Implementar los instrumentos de financiación y de estímulos fortalecidos o creados por la Alcaldía para el fomento de la vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social**, los cuales se incluirán en este portafolio. El Plan Maestro de Vivienda que orienta el POT 2014 y que debe iniciarse en el 2016, deberá incorporar este portafolio de instrumentos legales para la gestión de alianzas previa revisión y aprobación de los mismos por el Departamento de Planeación y la Secretaría de Hacienda. Su principal objetivo es la estabilidad legal de los acuerdos y compromisos entre las partes.
3. **Gestionar alianzas estratégicas a nivel local y departamental** con las cajas de compensación, el sector privado, las empresas prestadoras de servicios públicos y las organizaciones sociales, entre otros, las cuales deberán orientarse a la estructuración de proyectos de VIS y VIP. Estas alianzas deberán:
 - i. Identificar los proyectos de vivienda acordes con cada una de las cuatro estrategias del Plan Especial: proyectos de carácter regional, vivienda nueva en la zona de expansión, redensificación y mejoramiento integral en sectores rurales o urbanos.
 - ii. Gestionar el suelo en los casos de vivienda nueva. La Alcaldía de Santiago de Cali deberá aplicar los diversos instrumentos de gestión aprobados en los artículos 517 a 524 del POT 2014, en función del cumplimiento del Plan Especial de Vivienda y Hábitat. Algunos de los instrumentos financieros de gestión del suelo legalmente vigentes por la Alcaldía son:
 - Plusvalías.
 - Tasas de compensación en suelo o dinero.
 - Afectación de suelos VIS y VIP con los instrumentos de la Ley 388 y el POT 2014.
 - iii. Generar aportes en diseños que integren vivienda y construcción de ciudad, a partir de la incorporación de mezclas de usos de suelo y de VIS, VIP y NO VIS.

- iv. Establecer los roles de cada una de las entidades asociadas al desarrollo del proyecto, e incluir los mecanismos de gerencia por parte de las entidades aliadas, como las que ya se han realizado en proyectos ejecutados en la ciudad.
 - v. Estructurar y gestionar el financiamiento, diferenciando los aportes del orden local de los requeridos del Gobierno nacional en subsidios y créditos.
4. **Gestionar los proyectos, por parte de las alianzas locales, con los principios de concurrencia y complementariedad ante el Gobierno nacional**, con el objetivo de acceder a los recursos económicos y a la asistencia técnica ofertada de diversas formas.

En la gama de experiencias de la Alcaldía de Santiago de Cali en este tipo de gestión de alianzas ante el Gobierno nacional, se deberán continuar y fortalecer las orientadas al acceso de recursos ofertados a través de:

1. Subsidios de vivienda de interés social orientados a los siguientes proyectos:
 - i. Macroproyectos con impacto regional, en los que confluyan los subsidios de las cajas de compensación familiar otorgados a los hogares de trabajadores formales, y los subsidios de FONVIVIENDA - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dirigidos a los hogares del sector informal de la economía.
 - ii. Proyectos de vivienda gratuita para población desplazada y de reasentamiento por alto riesgo.
 - iii. Mejoramiento de vivienda rural.
 - iv. Mejoramiento integral de barrios y mejoramiento de vivienda urbana.
2. Subsidios de vivienda de interés social orientados a la siguiente población:
 - i. Población focalizada para reasentamiento por alto riesgo.
 - ii. Población en condición de desplazamiento.
 - iii. Hogares del sector informal con 0-2 salarios mínimos.
 - iv. Hogares del sector informal con 2-4 salarios mínimos.

- v. Subsidio de vivienda de interés social rural.
3. Financiamiento al Fondo Especial de Vivienda :
- i. Fondeo de capital con destino a la colocación de crédito a hogares del sector informal de la economía, con menos de 4 salarios mínimos de ingreso.
 - ii. Financiamiento de FINDETER o INFIVALLE para constituir créditos puente al sector privado dedicado a la construcción de proyectos.
 - iii. Financiamiento de garantías del Gobierno nacional a los créditos que otorgue el Fondo Especial de Vivienda a las familias que cumplen con los requisitos para acceder a este beneficio.
4. Organización de la demanda para acceder al financiamiento dirigido a las familias y los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA):
- i. Promover los diferentes instrumentos de ahorro existentes en la actualidad, con el fin de movilizar créditos que alcancen el cierre financiero con subsidios del Gobierno nacional o de las cajas de compensación. No obstante, las cajas de compensación solamente pueden afiliar a los empleados formales, que no representan la gran mayoría de trabajadores del país.
 - ii. Gestionar créditos con tasa de interés subsidiada como complementos a subsidios para alcanzar el cierre financiero, en particular para los proyectos de redensificación y renovación urbana.
 - iii. Establecer convenios con el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), para el ahorro de cesantías y el acceso a las líneas de crédito del sector formal e informal cuyos ingresos mensuales son menores a 4 salarios mínimos. Por sus condiciones favorables son una solución incluso para hogares que no acceden al crédito.
 - iv. Gestionar créditos orientados a los hogares que se vinculen a los programas de redensificación y renovación urbana, aplicando la Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para adquisición de viviendas nuevas VIP y VIS para hogares de bajos ingresos con acceso al crédito (FRECH –

Fondo de Reservas de Estabilización de la Cartera Hipotecaria) y Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para adquisición de viviendas nuevas NO VIS con precio mayor a 135 SMLMV y hasta 335 SMLMV para hogares de ingresos medios con acceso al crédito (PIPE – Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo).

- v. El FNA puede convertirse en un aliado estratégico más para el financiamiento de la redensificación y la renovación urbana.
- vi. Respaldo con el FNA a las gestiones para acceso a crédito de los constructores de proyectos VIS y VIP.

5. Aportes de la Nación a la infraestructura social:

- i. Gestionar recursos ante los ministerios pertinentes para la construcción y dotación de los centros educativos contemplados en el POT 2014 y ligados a los proyectos de mejoramiento integral de barrios y de vivienda nueva, así como para la creación de los equipamientos de salud, cultura y deporte concebidos en un sistema de referencia y contra-referencia.
- ii. Gestionar recursos de electrificación rural ante el ministerio pertinente.
- iii. Gestionar aportes de la Nación para el suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales en suelo rural y recuperación de cuencas.

Un tema central en la gestión de alianzas estratégicas, es la propuesta del Plan Especial sobre la adquisición por parte del Fondo Especial de Vivienda de la Alcaldía, de toda la vivienda VIS, VIP y VIPA que se construya en el marco de la normatividad orientada a incluir este tipo de soluciones en proyectos habitacionales de mayor costo. A nivel nacional, se estableció la obligatoriedad de utilizar el 20% del área útil destinada a vivienda del plan parcial o proyecto urbanístico al desarrollo de VIP. Sin embargo, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, el Gobierno municipal podrá aumentar este porcentaje. A nivel municipal existen varias normas al respecto que se presentan a continuación:

- 1. El Acuerdo 0373 de 2014, artículo 339, que retoma la Ley 1537 de 2012 y exige que el 20% del AU destinada a vivienda deberá ser VIP. En todo caso, plantea que dicha área para VIP no podrá ser inferior al 15% del área útil total del plan parcial o proyecto urbanístico.

2. Los incentivos para el desarrollo de VIP y VIS dados por el POT 2014, especialmente el incremento en el índice de construcción y las densidades para proyectos VIP y VIS, así como el no-pago de los aportes por edificabilidad.
3. El desarrollo prioritario, instrumento adoptado por el POT 2014 que permite exigir la urbanización de predios urbanizables no-urbanizados en los 2 años siguientes a la declaratoria. De lo contrario, el predio será sometido a subasta pública para el desarrollo de VIS.
4. El plan maestro de SPD, el cual por directriz del POT 2014 debe formularse en 2 años. Allí se pueden planear las redes de SPD y su ejecución, en especial para zonas donde se espera desarrollar proyectos VIS y VIP.

En este contexto, el Plan Especial de Vivienda y Hábitat propone una alianza estratégica que consiste en:

1. Proveer recursos en condiciones favorables al Fondo Especial de Vivienda para que compre todas las viviendas VIS y VIP, así como las del programa VIPA que se hagan en el marco de las mencionadas normas. Estos procesos se reglamentarán y harán parte del Plan Maestro de Vivienda.
2. El Fondo Especial de Vivienda tendrá un inventario inmobiliario de estas viviendas y mediante alianzas estratégicas con el Gobierno nacional y las cajas de compensación estas se asignarán y se reincorporará el dinero pagado por las mismas.
3. La Alcaldía ira constituyendo gradualmente un capital propio para este fondo, el cual podrá ser parte del presupuesto para subsidios o aportes municipales, como de la captación de recursos provenientes de algunos de los instrumentos contemplados en el POT 2014 para el financiamiento del desarrollo urbano.
4. En el corto plazo, y cuando se estudie y apruebe este mecanismo por las instancias municipales pertinentes, deberá considerarse el costo de esta transacción como el subsidio o aporte complementario que otorgue la Alcaldía a los hogares beneficiarios.

De otra parte, el PLANeVITA, durante su ejecución, deberá tener resultados de impacto en la disminución de la pobreza. La gestión de alianzas ante el Gobierno nacional

deberá contemplar un apoyo por parte de este en la medición de este impacto. Para el corto plazo se tiene una línea base brindada por el POT 2014 de la cual surgen los barrios contemplados para mejoramiento integral como para renovación urbana. Las mediciones a gestionar parten del rediseño de la política de vivienda y de su articulación con el conjunto de políticas y programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Estas se ven reflejadas en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que puso en vigencia cinco variables de la categoría Vivienda y Servicios Públicos¹⁰. Esto creó un nuevo sustento para la política de vivienda, que se sumó a las bases tradicionales de crecimiento y empleo. A partir de 2011 la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), permitió identificar que la población objetivo de la política tenía un alto grado de informalidad laboral, limitado acceso al crédito bancario y poca capacidad de ahorro (Ministerio de Vivienda, 2014).

¹⁰ (a) acceso a fuentes de agua mejorada; (b) eliminación de excretas; (c) pisos inadecuados; (d) paredes inadecuadas; y (e) hacinamiento crítico.

6. MARCO DE CONCERTACIÓN CIUDADANA

PLANeVITA, concebido como una estrategia a largo plazo, se construyó a partir de un amplio proceso de participación ciudadana, que implicó un diagnóstico participativo del sistema habitacional con miradas de todos los actores. Este proceso de planeación participativa estuvo compuesto por varios talleres, comunitarios y técnicos, desarrollados con representantes de la comunidad y de los sectores involucrados (público, privado, financiero y académico), diseñados con el fin de evaluar cuáles son las mayores problemáticas que perciben todos los sectores ciudadanos en cuanto a los temas de vivienda y hábitat, así como el modo en que evalúan el papel de la Secretaría de Vivienda Social en los procesos habitacionales.

En los talleres comunitarios participaron líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de todas las comunas y corregimientos, y se contó con la asistencia de los habitantes de estas comunas. El ejercicio transcurrió en tres fases:

1. La presentación del ejercicio en plenaria.
2. La Encuesta “Mi Casa”, que trató temas relativos a la calidad de la vivienda (características físicas, servicios públicos y economía, tenencia y financiación, y visión del ciudadano).
3. Mesas de trabajo sobre: (a) Espacio Público y Equipamientos, en la que se discutió su calidad y cobertura en cada comuna; (b) Movilidad, en la que se analizó la ubicación y la accesibilidad de la vivienda, el estado de vías y andenes, y el acceso a los medios de transporte; y (c) Por un Mejor Hábitat, que desarrolló un diálogo general sobre la visión y los deseos del ciudadano en relación con los temas de vivienda y el rol de la Secretaría de Vivienda.

En los resultados recogidos por estos talleres se puede apreciar que las opiniones convergen hacia puntos comunes como¹¹: (a) mala distribución de los equipamientos en la ciudad; (b) inseguridad en el espacio público; (c) insatisfacción en torno a la movilidad; (d) situación legislativa irregular en el entorno urbano; (e) necesidad de aumentar los subsidios a estratos superiores al 2; (f) necesidad de crear una política de vivienda digna

¹¹ Ver Anexo 1: Principales conclusiones de los talleres comunitarios.

que vele por el hábitat; (g) necesidad de proponer a la vivienda como generador de empleo; y (h) poco arraigo de las comunidades con el sector y la ciudad .

En los talleres técnicos realizados con el sector privado y público, la metodología cambió por la naturaleza de la información que se trató. El proceso incluyó una presentación del PLANeVITA (objetivos, metodología y marco conceptual), presentaciones del POT 2014, del PEV 2010, del programa de Mejoramiento Integral del Hábitat de la Secretaría de Vivienda, y una introducción sobre las mesas de trabajo.

En las mesas se utilizó una matriz donde se consignó información relativa al área de expansión, la redensificación, el mejoramiento integral y los reasentamientos, en relación con los tres pilares de la Nueva Agenda Urbana de ONU-Habitat: planificación, financiación, y legislación y gobernanza.

En estos ejercicios surgieron, desde los distintos puntos de vista, ideas muy valiosas que contribuyeron a esclarecer las bases de la propuesta y los lineamientos estratégicos del PLANeVITA. Desde todos los sectores, se perciben los fallos de institucionalidad que dificultan los procesos en la Alcaldía y en la Secretaría de Vivienda, como por ejemplo, los problemas de articulación entre las dependencias, e incluso dentro de cada dependencia. Esto supone la mayor dificultad que enfrenta el municipio para llevar a buen término no solo los proyectos de vivienda y hábitat, sino cualquier tipo de iniciativa.

Otra conclusión fue la infrautilización de herramientas existentes legales e institucionales, las cuales facilitarían las tareas de la Secretaría de Vivienda, pero no se utilizan por insuficiencia de personal capacitado para su empleo, así como por la debilidad que existe en asesoría jurídica en el municipio. Un ejemplo simple de esto es la falta de gestión realizada para los predios que se encuentran en extinción de dominio y que podrían ser sujetos a programas de desarrollo prioritario.

7. ANÁLISIS PREVIO: PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDA PEV 2010. SÍNTESIS Y EVALUACIÓN

En 2010, CAMACOL Valle formuló el Plan Estratégico de Vivienda 2010 (PEV), que tiene como objetivo general la gestión sobre el territorio para la contención del déficit cuantitativo y cualitativo, así como la promoción de un hábitat sostenible y con calidad de vida, en especial dirigido a la población vulnerable. PLANeVITA recopila la valiosa información de este Plan Estratégico como base de su análisis, para la construcción de una estrategia fundamentada y crítica.

El PEV 2010 realiza un análisis y diagnóstico exhaustivo en temas indispensables como el cálculo del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la proyección de este hasta el año 2036, el suelo disponible en la ciudad para urbanizar, la oferta de vivienda, los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI), entre otros. Los objetivos, variables y líneas estratégicas fueron enfocados en cinco bloques temáticos así: (a) suelo, (b) gestión, (c), institucional; (d) organización de la demanda, y (e) financiación.

Sin embargo, en el panorama de lo que analiza y plantea el PEV 2010, es posible identificar algunos puntos importantes que son necesarios ajustar en el escenario actual, los cuales han sido tenidos en cuenta en el PLANeVITA:¹²

1. Si bien se plantean líneas estratégicas, no se concreta cómo realizar o empezar a implementar cada una de ellas.
2. La proyección del déficit se realizó con una población que aún no se había conciliado con el DANE, por lo cual dio un número elevado de hogares actuales y proyectados.
3. En la identificación de los vacíos urbanos no se consideraron aspectos claves como la situación legal de los predios, muchos de los cuales ya se encuentran desarrollados.
4. Para la definición de los clúster cuantitativo, cualitativo y de entorno, se realizó el análisis general a nivel de la comuna y en su mayoría se utilizaron datos de 2005.

¹² Para ampliar la información sobre la propuesta del PEV 2010, ver Fase III del Plan Estratégico de Vivienda y Hábitat.

Cuando estos se evalúan a una escala más local (por ejemplo, por barrios), aumentan las variaciones, lo que llevó a trabajar con los datos contrapuestos: una cifra global a nivel de comuna y porcentajes de distribución a nivel de barrios ligados a estadísticas del SISBEN 2007.

5. La sugerencia acerca del suelo disponible para desarrollar viviendas en el corto, mediano y largo plazo, no consideró la poca dinámica de desarrollo en vivienda VIS y VIP, que es la que demanda el déficit en gran parte.

Para la formulación de metas y objetivos, el PEV 2010 estableció las principales problemáticas y los aspectos que presentan potencial en la ciudad. A continuación se presentan las principales problemáticas y aspectos tenidos en cuenta por cada bloque temático.

7.1. Suelo

En el tema de suelo se encuentran como principales problemáticas: (a) la tendencia a ocupar el área de expansión con desarrollos aislados a partir de la normativa que existía; (b) la baja disponibilidad de suelo urbano para la generación de vivienda VIP y VIS; (c) la ausencia de estudios actualizados para las áreas de régimen diferido; (d) la ausencia de información sobre el valor del suelo disponible en la ciudad; (e) el sobre-costos de la urbanización del suelo en las áreas de expansión; (f) la demora durante el proceso de adopción de los planes parciales; (g) la ausencia de un inventario actualizado y geo-referenciado de los asentamientos susceptibles de mitigación; y (h) la falta de control para la prevención de nuevos asentamientos.

Como potencialidades presentó: (a) la disponibilidad de un número importante de viviendas VIS y NO VIS en los planes parciales en ejecución y en adopción; (b) la disponibilidad del suelo del área de expansión sin desarrollar; (c) el suelo disponible que se identificó en su momento en 33 vacíos urbanos susceptibles para desarrollar VIS y VIP; (d) los macroproyectos formulados para la construcción de posibles viviendas VIS y VIP (Altos de Santa Elena y Eco-Ciudad Navarro); y (e) el potencial para renovación y redensificación que tiene la ciudad.

7.2. Gestión

Entre las principales problemáticas se identificaron: (a) la falencia del municipio para la aplicación de instrumentos de gestión en temas como: el control del valor del suelo, la promoción de procesos de redensificación urbana, la implementación de planes maestros de servicios públicos, y el mejoramiento integral de barrios, espacios públicos y equipamientos colectivos; (b) la inequidad en la distribución de cargas y beneficios; (c) el atraso en los procesos de titulación; (d) la inexistencia de un banco de tierras; (e) la escasez de recursos municipales (capacidad de endeudamiento); (f) la carencia de inversión en sistemas innovadores (constructivos, materiales, infraestructura y servicios públicos); (g) el bajo impacto en programas de acción social (desplazamiento forzado); y (h) la aplicación de una política de retorno (atención, prevención y control).

Como aspectos positivos se resaltó: (a) la plataforma regional existente; (b) el desarrollo de grandes equipamientos a nivel regional y la red de transporte a través del SITM (Sistema Integrado de Transporte Masivo), potenciales para el desarrollo regional; (c) las estrategias de ejecución de proyectos VIP que se pueden aprovechar a través de programas asociativos con el sector privado; (d) los programas integrales a desarrollar con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), como solución a las invasiones del jarillón de la cuenca del río Cauca; y (e) los programas promovidos por la red nacional e internacional en beneficio a la población en situación de desplazamiento forzado.

7.3. Institucional

Se identificaron como principales problemáticas: (a) la inadecuación de la estructura de la administración municipal referida a asuntos como la tercerización de análisis y estudios o la ausencia de una memoria institucional; (b) la carencia de cooperación entre entidades de distintos niveles regionales; (c) el debilitamiento de la actuación pública en relación con el ordenamiento territorial; y (d) la dificultad de la administración municipal en la aplicación de subsidios.

Un aspecto positivo que se resaltó a nivel institucional fue la experiencia del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) y de la Secretaría de

Vivienda Social en la planeación y ejecución de grandes proyectos de viviendas, en donde se encuentran casos de alianzas con el sector privado, que permiten la realización de estos programas.

7.4. Organización de la demanda

Se identificó como principal problemática la existencia de un alto nivel de pobreza, lo cual ocasiona un obstáculo para un ahorro previo y el deterioro de la estructura óptima de la ciudad. El 72% de los hogares en déficit viven en arriendo (hacinamiento y cohabitación) y el 76.4% presentan carencia de entorno e incremento de la población en condición de desplazamiento. No se resaltaron aspectos positivos en este punto.

7.5. Financiación

Se identificaron como principales problemáticas: (a) la postura de riesgo que tiene el sector financiero frente a la población con altos los niveles de pobreza; (b) la inexistencia de financiación alternativa para los hogares de bajos recursos; (c) la existencia de financiación ilegal (riesgo a perder los recursos invertidos); (d) la inestabilidad de la política de vivienda frente a las inversiones del Estado; (e) la dependencia de los créditos externos por parte del Estado para surtir los subsidios nacionales; y (f) la ausencia de acciones concertadas por parte del Estado para revitalizar el sistema financiero. No se resaltaron aspectos positivos en este punto.

8. SÍNTESIS DE ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

El diagnóstico elaborado para el Plan Especial de Vivienda y Hábitat, PLANeVITA, contiene, en primer lugar, una síntesis del diagnóstico desde la perspectiva VIS y VIP, que incluye: (a) un análisis del déficit de vivienda¹³ que expone las proyecciones en términos cuantitativos y cualitativos, el tipo de vivienda necesario y el suelo disponible, con el objetivo de cubrir este déficit desde sus distintos escenarios a partir de dicha proyección; y (b) las dinámicas de la vivienda en cuanto a oferta, ventas, áreas aprobadas y viviendas culminadas y generadas VIS y NO VIS para el municipio y su área de influencia. De igual forma, se incluye un análisis de la situación de los elementos del hábitat (vivienda y entorno) y un resumen de la situación socioeconómica.

8.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda

Para la proyección del déficit habitacional, el PLANeVITA utiliza como información base las proyecciones poblacionales oficiales tomadas del documento Cali en Cifras 2012,¹⁴ publicado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Dichas proyecciones, se sustentan en las tendencias DANE¹⁵ y se reafirman con la conciliación de la población publicada por la misma entidad en su página del web¹⁶.

Según las cifras poblacionales de Cali en Cifras¹⁷, proyección 2006-2036, Santiago de Cali contaba con una población de 2'083,171 habitantes en la cabecera municipal para el año 2005, mientras que para el 2015 contó con 2'333,213 habitantes.

¹³ El Plan Estratégico de Vivienda del año 2010 realizó proyecciones del déficit cuantitativo y cualitativo que fueron consideradas y analizadas en el anexo del documento “DTS para el desarrollo de proyectos habitacionales VIS y VIP”.

¹⁴ Año de publicación de proyección poblacional conciliada DANE, retomada en Cali en Cifras 2013.

¹⁵ Proyecciones de población de Cali por barrio, comuna y corregimiento 2006-2036 (DAPM), con base en proyecciones municipales de población por área 2006-2020 (DANE, Cali en Cifras 2006).

¹⁶ <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

¹⁷ En ese mismo documento el DAPM explica que existen una diferencias entre la cifras del DANE y las proyecciones poblacionales de Cali en Cifras “debido a las diferencias entre cabecera DANE y perímetro urbano DAP, la información censal urbana contenida en la base de datos geográfica de los años 1993 y 2005 incluye información que corresponde a sectores por fuera del perímetro urbano (población rural)” (Cali en Cifras, 2012).

En consecuencia, la proyección del déficit¹⁸ realizada en el Plan, plantea que para el término de vigencia de este y del POT 2014 (año 2027), el déficit cuantitativo de vivienda estará en 109,652 viviendas, mientras que en el año 2015 sería de 90,179. Asimismo, el déficit compuesto (cuantitativo y cualitativo) se proyecta en 128,071 para el año 2027 y para el año actual en 114,786 viviendas.¹⁹

Tabla 1.

Proyecciones déficit PLANeVITA²⁰

Características	2.005	2.010	2.015	2.023	2.027
Población	2.083.171	2.207.994	2.333.213	2.532.022	2.628.224
Hogares	554.918	596.755	630.598	684.330	710.331
Formación de nuevos hogares Estratos 1, 2, 3		5.291	5.331	5.151	5.087
Hogares con déficit cuantitativo	54.081	70.551	75.294	87.474	92.884
Hogares con déficit cuantitativo Cohabitación Unipersonales	13.380	14.087	14.885	16.154	16.768
Hogares Déficit cuantitativo total	67.461	84.638	90.179	103.627	109.652
Unidades Culminadas VIS DANE	3053	3236	3.750	3.750	3.750
Hogares con déficit cualitativo	31.735	26.204	24.607	18.420	18.420
Subsidios de mejoramiento de vivienda	558	353	800	699	699
Total hogares con déficit	99.196	110.842	114.786	122.047	128.071

Fuente: Diagnóstico Anexo PLANeVITA.

¹⁸ Para la proyección del déficit cuantitativo y cualitativo se tuvieron las siguientes fuentes de información: (a) censo de población y déficit habitacional del DANE 2005; (b) población conciliada del DANE (2010); (c) número de viviendas culminadas (DANE, 2015); (d) proyección de población de Cali en Cifras, (e) número de subsidios anuales de mejoramiento de vivienda (Secretaría de vivienda, 2015b), (d) la metodología para el cálculo del déficit del PEV 2010 (con la cual se realizó la proyección del déficit del PLANeVITA).

¹⁹ Para ampliación de las proyecciones y metodologías del déficit ver anexo del “DTS para el desarrollo de proyectos habitacionales VIS y VIP”.

²⁰ La tabla resumen muestra la proyección del déficit cuantitativo y cualitativo para los años 2005 (año del censo DANE y de la cuantificación déficit), 2010 (año del PEV 2010), 2015 (año actual), 2023 (proyección máxima déficit PEV) y 2027 (año de proyección del PLANeVITA).

Es preciso señalar que la proyección del déficit habitacional realizada por el Plan Estratégico de Vivienda del año 2010, considera un escenario poblacional con tendencia al alza²¹, diferente a lo encontrado por el DANE en la medición del año 2005. En este sentido, el PEV 2010 consideró un modelo de proyección con una población en franco crecimiento.

Por otro lado, según la metodología diseñada por el PEV 2010, el déficit se concentra prioritariamente en los estratos 1, 2 y 3:

El déficit cuantitativo se medirá con la diferencia del total de hogares e incluyendo los hogares unipersonales menos unidades culminadas en los estratos 1, 2 y 3, puesto que el déficit se concentran mayoritariamente en la población clasificada en estos estratos.

Dado que se adoptó la metodología del PEV 2010 para la proyección del déficit del PLANeVITA, lo anterior explica por qué en esta no se consideraron los hogares de estratos 4, 5 y 6. El PEV 2010 señala que los hogares de dichos estratos, solucionan la carencia en el mercado de vivienda.

A partir de lo anterior, se realizan unos estimativos sobre el suelo mínimo que se requeriría para cubrir el déficit cuantitativo según el tipo de vivienda para el año 2015²², con base en los topes máximos de densidad de viviendas por hectárea dados por la norma POT 2014²³.

²¹ El escenario poblacional señalado por el PEV 2010 es diferente al del DANE dado el uso diferencial de las tasas de crecimiento. Para el PEV la población crece a un ritmo más acelerado en el tiempo y con mayor dinámica de crecimiento. Por su parte, el DANE considera que la población crece a un menor ritmo y con menor dinámica poblacional.

²² La proyección de necesidad de suelo para el año 2027 no se realizó debido a que las proporciones de tipo de vivienda resultan similares a las de 2015. Esto se debe a que a partir de 2014 la formación de nuevos hogares estrato 1, 2 y 3 se tomó como una constante promedio, por lo cual no se podría dar un estimado de necesidad de suelo por tipo de vivienda.

²³ Considerando los topes máximos de densidad de viviendas por hectárea que se pueden generar bajo la norma del POT (Acuerdo 0373 de 2014) y la estimación de suelo mínimo necesario para atender el déficit.

Tabla 2.

Suelo mínimo requerido para el déficit habitacional²⁴

Déficit según tipo de vivienda	Unidades necesarias por tipo de vivienda	Porcentaje según tipo de vivienda requerida	Viviendas por Hectárea según norma POT	Hectáreas necesarias en suelo para cubrir déficit
Total	90.179	100%		667 Has.
Vivienda VIP	25.962	28%	150 Viv/Ha.	173 Has.
Vivienda VIS	34.359	38%	140 Viv/Ha.	245 Has.
Vivienda NO VIS	29.858	34%	120 Viv/Ha.	249 Has.

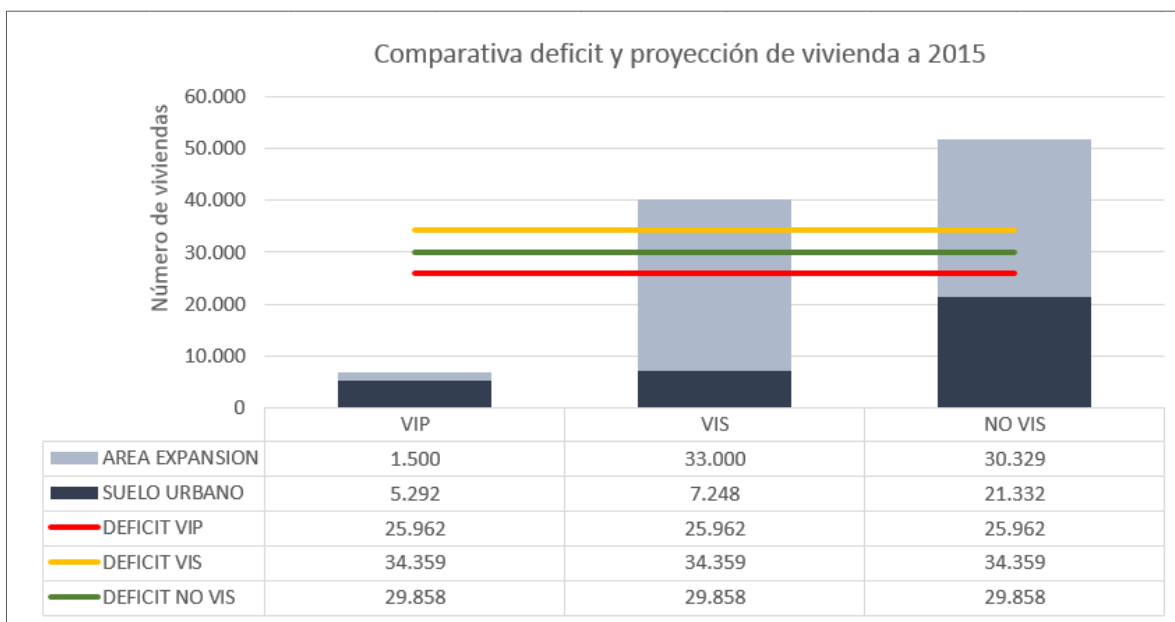
Fuente: Diagnóstico Anexo PLANeVITA²⁵.

En la Figura 1 se comparan los datos arrojados por los estudios de déficit cuantitativo, junto con el aproximado de viviendas proyectadas en suelo urbano y áreas de expansión. Se puede observar que la dinámica de desarrollo de viviendas VIP existente no cubriría la demanda del déficit, con un total de 1,500 viviendas proyectadas en área de expansión y de 5,292 en suelo urbano, frente a un déficit de 25,962 unidades de vivienda a 2015. En la proyección de viviendas VIS y NO VIS, ambos casos superarían el nivel de déficit proyectado, con un superávit de casi el doble del número demandado en el caso de no VIS.

²⁴ Se realizó el cálculo de acuerdo con los datos de las proyecciones de formación de nuevos hogares en estrato 1, 2 y 3, de los años de 2005 a 2015, para determinar los hogares en déficit que requerirían vivienda tipo VIS y VIP. Esto dio como resultado un acumulado de 59,409 hogares, de los cuales 25,962 corresponden a estrato 1 y 2 (VIP 28%) y 34,359 corresponden a estrato 3 (VIS 38%). El total de estos hogares corresponde al 66% del déficit total.

²⁵ Las viviendas por hectárea bajo la norma del POT 2014 fueron definidas de acuerdo con unas modelaciones urbanísticas que incluían las condiciones de habitabilidad de ese número de viviendas por hectárea. Es decir, se consideró las cesiones para espacio público y equipamientos, los estacionamientos, aislamientos y áreas libres internas. En este sentido, esta densidad ya contiene los elementos en cuanto a las necesidades del entorno de las viviendas.

Figura 1. Proyección comparativa del déficit y las viviendas del PLANeVITA.



8.2. Suelo disponible y estimativo de viviendas en el municipio

Con base en datos de los planes parciales adoptados en área urbana y suelo de expansión urbana, planes parciales en trámite en área urbana y de expansión urbana, Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), suelo en área de expansión urbana sin formulación, y predios urbanizables no urbanizados (vacíos urbanos), identificados inicialmente en el PEV 2010 y reevaluados por el POT 2014, se realizó un cálculo general sobre el suelo disponible en el municipio y un estimativo del número de viviendas VIS, VIP y NO VIS²⁶ (ver Tabla 3).

²⁶ Para más detalle ver Figura 4.

Tabla 3.*Resumen áreas de suelo disponible y viviendas²⁷*

RESUMEN ÁREAS SUELO DISPONIBLE Y VIVIENDAS							
SUELO DE EXPANSIÓN	ÁREA BRUTA (HAS)	ÁREA NETA (HAS)	ÁREA ÚTIL (HAS)	NUMERO DE VIVIENDAS			
				VIP	VIS	NO VIS	TOTAL VIVIENDAS
PP. ADOPTADOS	359,22	296,03	176,38	1.094	8.407	12.068	21.569
PP. TRÁMITE	666,25	521,28	315,96	405	25.067	17.788	43.260
PP. FUTURO DESARROLLO	608	498,56	328,32	19.154	14.084	23.098	56.336
SUELO URBANO							
PP. ADOPTADOS	139,56	115,89	84,78	0	1.258	6.165	7.423
PP. TRÁMITE	136,58	77,98	54,27			13.609	13.609
MISN SANTA HELENA FASE II	10,49	8,61	5,25		1.540		1.540
MISN ECO-CIUDAD NAVARRO	67	33,5	26,14	4.000	3.500		7.500
VACIOS URBANOS POT	33,64	33,64		1.292	950	1.558	3.800

Fuente: Diagnóstico Anexo PLANeVITA.

De acuerdo con la Tabla 3, a continuación se precisa para cada ítem, el suelo disponible en hectáreas y la proporción de viviendas VIS y VIP que se tienen proyectadas.

En primer lugar, para los planes parciales adoptados, se obtuvo como resultado un área útil de 84.78 ha en área urbana y de 176.38 ha en área de expansión urbana. Se identificaron las unidades habitacionales VIP, VIS y NO VIS, teniendo como resultado una mayor proyección de viviendas NO VIS y una menor proyección de viviendas VIP. En total, se observó una proporción de viviendas VIP del 5% en área de expansión y del 0% en el área urbana. Con respecto a las unidades VIS, estas representan el 38% de las viviendas en área de expansión y el 16% de las viviendas en área urbana.

Los planes parciales en trámite arrojaron un área útil total de 54.27 ha en suelo urbano y de 315.96 ha en área de expansión. En este caso no se especificó a qué tipo de vivienda corresponden las unidades en el área urbana, por lo cual estas se tomaron como viviendas NO VIS, lo que dio un total de 13,609 unidades. En el área de expansión se identificó un panorama más optimista para la vivienda VIS, con el 58% del total de las

²⁷ Los datos de áreas brutas y netas de los planes parciales adoptados y en trámite, tanto en suelo de expansión como urbano, fueron suministrados por el área de planes parciales del DAPM. Por su parte, el área bruta de los planes parciales de futuro desarrollo se tomó de los datos de planes parciales predelimitados del DAPM. Para el cálculo del área bruta, se restaron las áreas de los PP adoptados y en trámite del área total de la zona de expansión. Así, el área neta se halló restando a este resultado cerca del 20%, lo que correspondería a vías y afectaciones. En el caso de los MISN, las áreas se calcularon con base en datos de los proyectos suministrados por la Secretaría de Vivienda Social. Finalmente, en el caso de los vacíos urbanos, se tomó el área bruta como neta debido a que estos se encuentran dentro del perímetro urbano y están en condición de urbanizables no urbanizados, es decir, ya no deben dejar suelo para vías y afectaciones.

viviendas, mientras la proporción de VIP en área de expansión urbana representó solo el 1% del total de las viviendas.

En tercer lugar, para las áreas de futuro desarrollo en expansión urbana, se identificó un área total de 328.32 ha útiles. Para el cálculo de las viviendas se estableció un porcentaje tentativo de desarrollo acorde con el ejercicio de cálculo de viviendas realizado por el DAPM (2014), que resulta ser similar a la proporción por tipo de vivienda que se demanda en la proyección del déficit, en la cual se estima una proyección total de 56,336 viviendas, con 34% VIP, 25% VIS y 41% NO VIS.

En cuarto lugar, se identificaron dos MISN adoptados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en el Municipio Santiago de Cali: Altos de Santa Elena (Fase II), a desarrollar en suelo urbano, y Eco-Ciudad Navarro, a desarrollar en suelo rural-suburbano (POT 2014). Estos consideran un área total de 10.49 ha y 67 ha, respectivamente. Asimismo, se identificaron las posibles unidades habitacionales a desarrollar para viviendas tipo VIP y VIS, con un total de 9,040 viviendas.

Por último, para los predios urbanizables no urbanizados (vacíos urbanos) se precisó un área total de 33.64 ha, correspondientes a los predios susceptibles de ser urbanizados dentro del perímetro de la ciudad de Cali. Se realizó la proyección para identificar el potencial de número de viviendas VIP, VIS y NO VIS (tomando la misma proporción de desarrollo con la que se proyectó el área de planes parciales pre-delimitados), lo que dio un total de 3,800 unidades habitacionales, dentro de las cuales 1,292 son VIP, 950 VIS y 1,558 NO VIS (en porcentaje representa el 34%, 25% y 41%, respectivamente).

De acuerdo con los datos expuestos, las proyecciones estimadas y la demanda de vivienda identificada en el déficit (en el que se estima que el 66% de este se demanda para VIS y VIP), por una parte se puede concluir que en el área de expansión urbana (representada en planes parciales de desarrollo), es posible cubrir el déficit de vivienda VIS con las tendencias de desarrollo actuales. Por el contrario, en cuanto a la vivienda VIP, no es posible cubrir la estimación que demanda el déficit, teniendo en cuenta que actualmente se producen solo el 5% de este tipo de viviendas sobre el total de viviendas y que este porcentaje tiende a disminuir al 1%. Por último, para la vivienda NO VIS, su tendencia de desarrollo frente a los demás tipos de vivienda es cada vez más alta.

Por otra parte, en el área urbana el escenario es menos alentador, teniendo en cuenta que la vivienda VIP representa el 0% y la vivienda VIS el 16%, con tendencia a un desarrollo nulo de este tipo de vivienda, representada en los planes parciales de renovación urbana.

Por lo tanto, en términos del área de suelo y el número de viviendas que se pueden generar en el área de expansión y urbana, se podría decir que esta es suficiente para dar cabida a lo que demanda el déficit. Sin embargo, el problema radica en el tipo de vivienda que se requiere para resolver dicho déficit y que actualmente no se genera. Por lo tanto, es necesaria la implementación de una estrategia por parte del municipio para aumentar el desarrollo de VIS y VIP en estas áreas mediante la densificación.

Figura 2. Viviendas disponibles en suelo de expansión

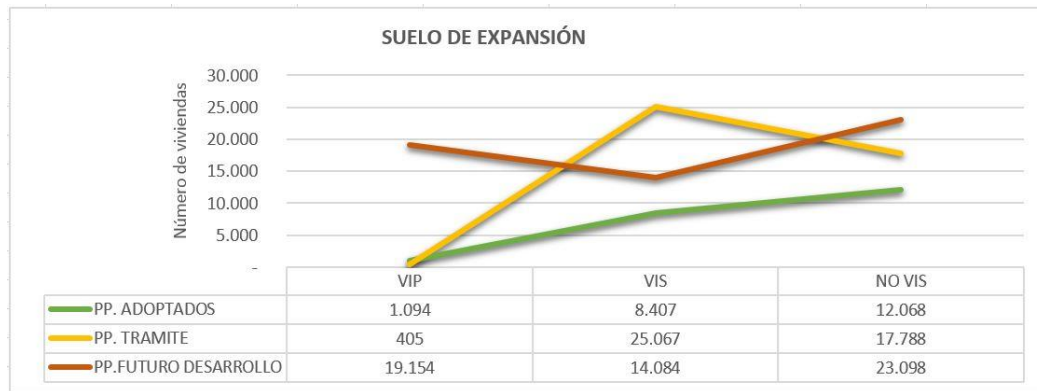


Figura 3. Viviendas disponibles en suelo urbano

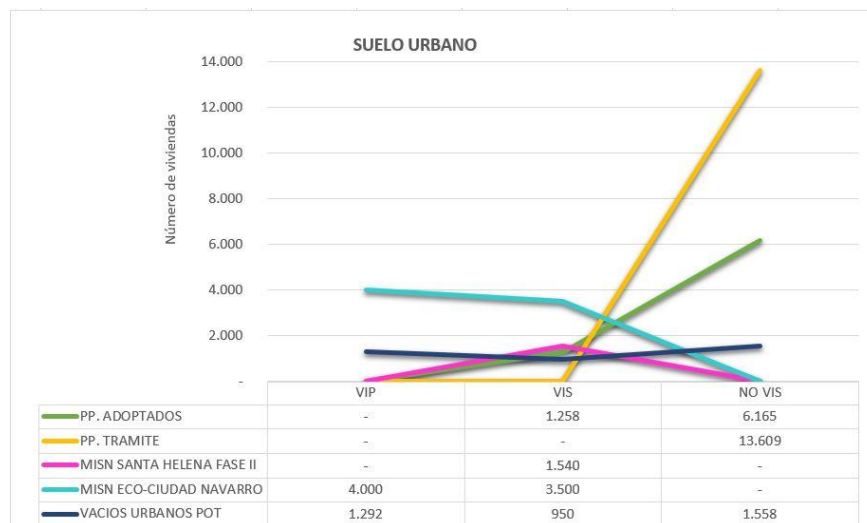
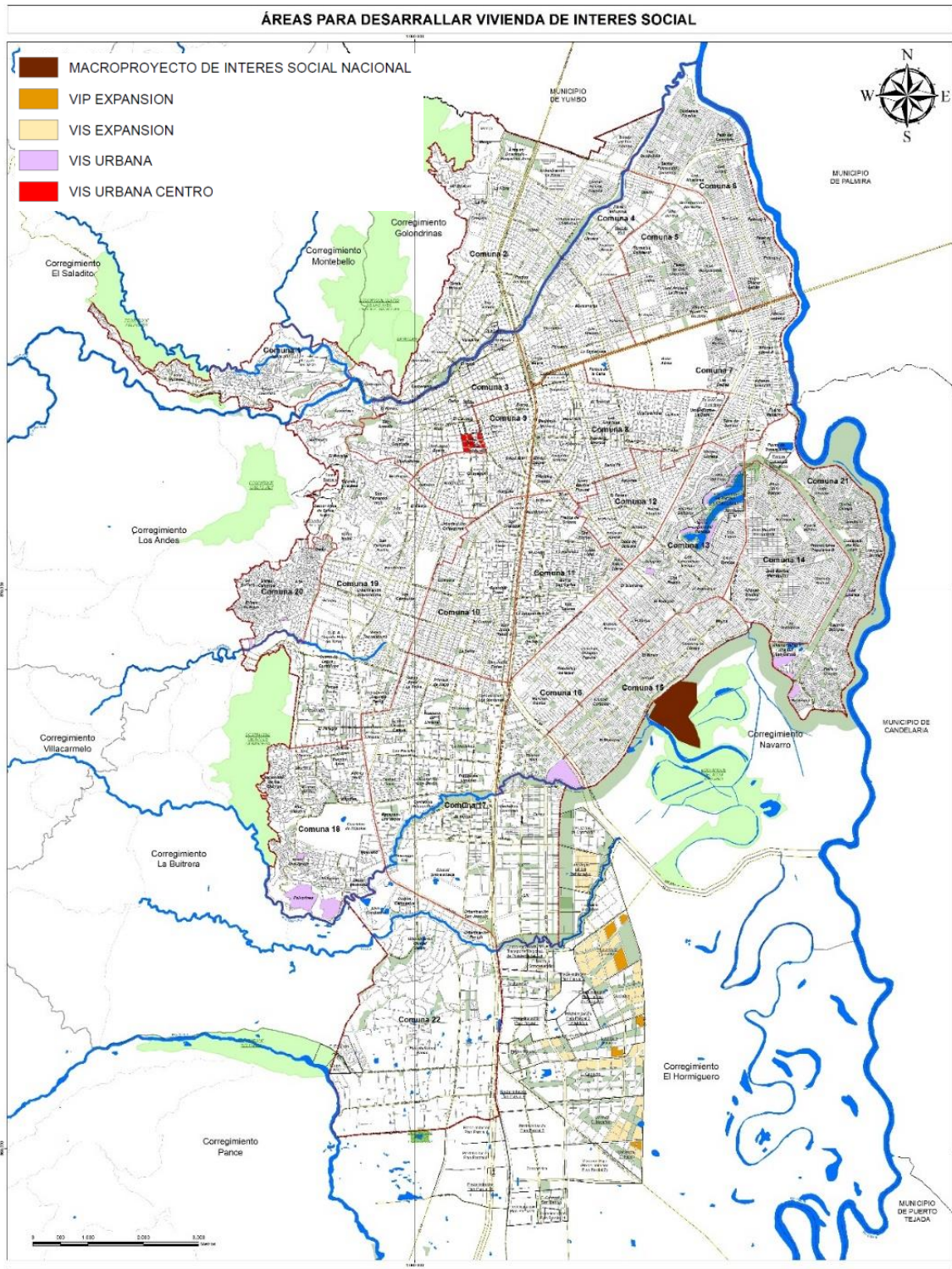


Figura 4. Mapa de suelo disponible para VIS y VIP

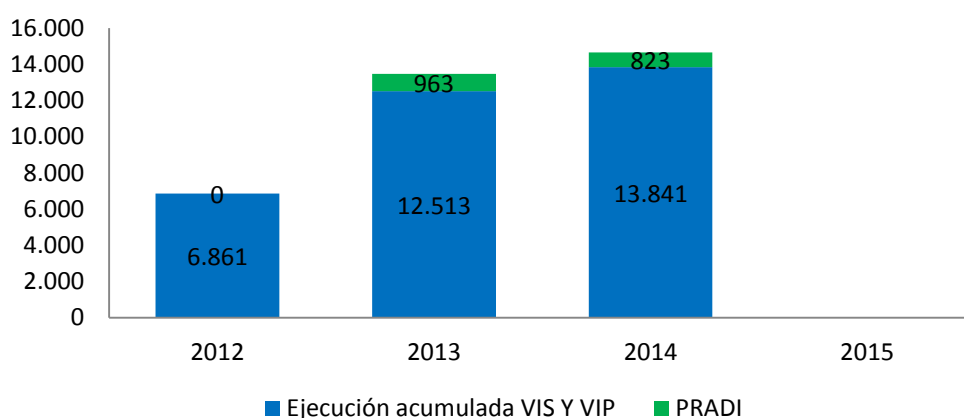


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del POT 2014.

8.3. Producción de vivienda VIS y VIP en el municipio²⁸

La Secretaria de Vivienda Social realizó el suministro de información dentro del seguimiento del plan de desarrollo y las metas planteadas, con respecto al tema de vivienda en Cali. A partir de dicho análisis, se reportó lo siguiente en cuanto a viviendas generadas para VIS y VIP, y por el Programa de Recomposición de Asentamientos de Desarrollo Incompleto (PRADI).

Figura 5. Viviendas generadas VIS Y VIP vs PRADI



La SVS indicó como meta que en el periodo 2012-2015 se generaran 32,000 viviendas tipo VIS y VIP, a partir de procesos de habilitación de suelo urbanizable y/o de renovación, redensificación y reconversión de suelo urbanizado. Al respecto, se reportaron 245 unidades de ejecución anual para el 2012, 5,652 unidades en 2013, y 1,328 en 2014, lo que suma un acumulado de 13,841 viviendas entregadas a 2014, durante el periodo de vigencia de la administración presente. En el año 2015 no se reportaron unidades entregadas de este tipo de vivienda²⁹.

²⁸ Para ampliar información ver DTS VIS y VIP y Anexo.

²⁹ De acuerdo con información de seguimiento al Plan de Desarrollo, metas del Plan indicativo, suministrada por la Secretaría de Vivienda Social (2015^a), la ejecución acumulada parte de las unidades registradas como línea base del año 2011 (6,616). De acuerdo con este mismo informe, para el año 2015 no se reportaron unidades de vivienda VIS y VIP entregadas por el municipio.

En cuanto a las viviendas generadas en el PRADI, la Secretaría de Vivienda Social reportó como meta para el periodo 2012-2015 generar 4,000 soluciones habitacionales. El reporte de ejecución fue el siguiente: en 2012 no se presentó la ejecución de unidades, en el 2013 se desarrollaron 963 viviendas y en el 2014, 823, lo que da un total de 1,786 viviendas acumuladas para ese período. Igual que en el caso de las viviendas VIS y VIP referenciadas en el punto anterior, el mayor número de viviendas entregadas en el PRADI se realizó en 2013, decreció para 2014 y no se reportó en el 2015.³⁰

En el área de influencia³¹, la oferta de vivienda VIS en los últimos dos años ha sido más representativa que en el municipio de Cali, con un total de oferta de VIS de 13,595 unidades. Esto puede ser debido a varios factores, entre ellos, al valor del suelo en Cali con respecto a los municipios vecinos para el desarrollo de VIP y VIS.

Tabla 4.

Dinámica de vivienda

Unidades vendidas Cali por VIS, NO VIS				Unidades vendidas Área de Influencia por VIP, VIS NO VIS			
Tipo	Año			Tipo	Año		
	jun-13 - may-14	jun-14 - may-15	Diferencia		jun-13 - may-14	jun-14 - may-15	Diferencia
VIP	444	61	-383	VIP	2855	3069	214
VIS	1467	901	-596	VIS	3624	4047	423
Total VIS	1911	962	-949	Total VIS	6479	7116	637
NO VIS	5474	5176	-298	NO VIS	1457	2618	1161
Total	7385	6138	-1247	Total	14415	16850	2435

Fuente: Elaboración propia a partir de la información base del Informe de Coyuntura 2015 (CAMACOL Valle).

³⁰ De acuerdo con información de seguimiento al Plan de Desarrollo, metas del Plan indicativo, suministrada por la Secretaría de Vivienda Social (2015a), la ejecución acumulada para las viviendas generadas en el PRADI, reportó 0 unidades generadas en línea base para los años 2011 y 2012. Únicamente reportó unidades para los años 2013 y 2014.

³¹ Se considera área de influencia al entorno colindante con el municipio de Santiago de Cali, que incluye a los municipios de Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria y Puerto tejada.

8.4. Análisis socioeconómico³²

La pobreza determinada por el ingreso se encuentra concentrada en las comunas ubicadas en el nororiente y oriente de la ciudad (6,7 13, 14, 15,16 y 21), y en la ladera (1, 18 y 20), donde se encuentran altos niveles de exclusión social y alta densidad poblacional³³. Las comunidades que habitan estas comunas son las que tienen el menor acceso a servicios de salud y educación, menos oportunidades laborales formales, menor accesibilidad al transporte público, menos equipamientos sociales y menor espacio público efectivo. Es en estas comunas donde hay mayor déficit habitacional desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. En este sentido, aunque no hay mediciones de pobreza multidimensional para la ciudad, sí se puede inferir que los niveles de IPM en estas comunas serían los más altos.

Un agravante a la concentración de la pobreza en el territorio es que Cali es una ciudad receptora de víctimas del conflicto armado. Diversas familias llegan a la ciudad buscando mejores oportunidades de vida y en muchos casos vienen a reunirse con familiares dispuestos a acogerles. Es aquí donde se desprende otro factor que agranda el déficit habitacional: el fenómeno de la cohabitación o el allegamiento. Adicionalmente, las nuevas familias que llegan a vivir a la ciudad vienen con dinámicas socioculturales propias, distintas a las que tienen los habitantes de Cali.

Se debe tener en cuenta que las víctimas del conflicto armado, en especial las que han sido desplazadas de manera forzada, están expuestas a condiciones de segmentación socioespacial. Los espacios donde se han asentado históricamente son las comunas con mayores índices de mortalidad materna e infantil, violencia intrafamiliar, abuso sexual, embarazo adolescente, homicidios, presencia de pandillas, deserción escolar y AHDI. Es decir, es donde hay mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad. Estos espacios se distribuyen principalmente en las Comunas 13, 14, 15, 16 y 21 (en el oriente), en las Comunas 6 y 7 (en el nororiente, cerca al río Cauca) y en las Comunas 1, 18 y 20 (en la ladera).

³² Para profundizar en los detalles del análisis socioeconómico, ver el anexo Diagnóstico, en el apartado de Población.

³³ Para más detalle ver Figura 9.

8.5. Análisis de hábitat³⁴

El análisis realizado frente a la dimensión de hábitat se dividió en: unidad de vivienda y entorno. Se presentan las siguientes conclusiones al respecto³⁵.

8.5.1. Unidad de Vivienda

En el área urbana de Santiago de Cali, el 75% de las viviendas son de tipo casa, el 23% de tipo apartamento y solo el 2% de tipo cuarto. Las comunas que más presentan viviendas de tipo cuarto de inquilinato son la 3, con el 11%, y la 9, con el 8%. En el área rural los datos son parecidos a los arrojados en el Censo de 2005. El 90% de las viviendas son de tipo casa, el 7% de tipo apartamento, el 2% de tipo cuarto y el 1% de otro tipo de vivienda.

En la Encuesta de Hogares del DANE y la Encuesta de Calidad de Vida 2014, se identificó que la mayoría de las comunas que presentan carencia de algún servicio público básico se encuentran al norte de la ciudad (2, 6, 7 y 11) y en el extremo suroccidente en la Comuna 22. Por su parte, en las comunas cercanas a los corregimientos Navarro (21 y 13), El Saladito (1), Los Andes (20) y La Buitrera (18), se presentan viviendas con materiales precarios en pared y pisos, y con falta de espacios comunes y cuartos. Así mismo, en la Comuna 20 y en la Comuna 16 se presentan situaciones de personas que comparten un cuarto (inquilinato).

En la Figura 6 se puede observar que las Comunas 18 y 20 presentan los peores estándares de calidad de vida, mientras que las Comunas 5, 10, 19 y 17 presentan condiciones favorables de calidad de vida.

Estructura de la vivienda.

Material de paredes. Para el área urbana de Cali, el 98% de los hogares cuenta con un material que está entre bloque, ladrillo, piedra o madera pulida, los cuales generan una estructura sólida en las paredes. En el área rural se observa que el 76% de las viviendas

³⁴ Para profundizar en los detalles del Análisis del Hábitat de Santiago de Cali, ver el anexo Diagnóstico, en el apartado de Hábitat.

³⁵ Como parte del ejercicio de diagnóstico de la unidad de vivienda, se compararon los datos de algunas variables de la Encuesta de Hogares del Censo DANE 2005, con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2014 del Ministerio de Trabajo (sobre una muestra mucho más pequeña que arrojó indicadores muy útiles).

cuentan con un material sólido y estable, el 22% con un material menos estable pero que permite un refugio adecuado, y el 2% de las viviendas están construidas con paredes en material vulnerable, precario o poco estable para la seguridad de sus habitantes.

Material de los pisos. Para el área urbana de Cali el 83% de las viviendas cuentan con material estable como baldosa, cerámica, mármol, alfombra, vinilo o madera pulida, mientras que el 17% de las viviendas tienen materiales tales como cemento y gravilla. Las comunas donde esto es más común son la 1, 13, 15, 16, 20 y 21. Por su parte, en el área rural el 38% de las viviendas cuentan con material estable, el 52% con pisos en cemento o gravilla, el 6% en madera burda y el 4% en tierra o arena.

Equipamiento Básico en la vivienda.

Nevera. El 12% de los hogares en área urbana no cuentan con nevera, lo cual equivale a 68,278 hogares del total de hogares registrados en ese momento por el DANE³⁶. Dichos hogares se localizan principalmente en las Comunas 13 y 14. En el área rural se registran 23,000 hogares sin nevera, lo que representa el 23% del total de hogares en área rural.

Lavadora. El 54% de los hogares no cuenta con lavadora en el área urbana, mientras que la cifra asciende al 78% en el área rural.

Ventilador. Los hogares en área urbana que no cuentan con ventilador representan el 53% del total, mientras que en el área rural el 82%.

Espacio de la vivienda.

Número de cuartos. La mayoría de las viviendas tienen 3 o 4 cuartos (23% y 32%, respectivamente). Adicionalmente, en el área rural del municipio el 7% de las viviendas tienen un solo cuarto, el 18% 2 cuartos, el 34% 3 cuartos y el 41% 4 o más.

Preparación de alimentos. Para el desarrollo de esta actividad, el 97% de los hogares cuentan con un cuarto exclusivo para ello, el 1% un cuarto usado también para dormir, el 1% lo hacen en una sala comedor con lavaplatos y el 1% no preparan alimentos en el hogar. En el área rural, el 6% de las viviendas no cuentan con un lugar exclusivo para preparar alimentos.

³⁶ El total de hogares registrados por el DANE es de 554,918.

Servicios públicos en la vivienda.

Acueducto. El 99% de los hogares del área urbana de Cali cuenta con este servicio. En el área rural el 20% de las viviendas no cuentan con servicio de acueducto.

Suministro de agua. En el área urbana de Cali, el 97% de las viviendas presentan el suministro de agua dentro de la vivienda. Solo el 3% lo presenta fuera de la vivienda, pero en el lote. Por su parte, en la zona rural de la ciudad el 15% de las viviendas tienen el suministro de agua ubicado fuera de la vivienda pero dentro del lote.

Alcantarillado. En el área urbana, el 99% de las viviendas están conectadas a este servicio. En el área rural el 39% de las viviendas no tienen acceso a este servicio. Al respecto, cabe señalar que se presentó una disminución considerable, ya que de acuerdo con el Censo de 2005 el 65% no tenía este servicio.

Servicio sanitario. En el área urbana de Cali el 99% de las viviendas tienen el inodoro conectado al alcantarillado. Los resultados en el área rural son un poco más variados. Se observa que el 57% de las viviendas tienen el inodoro conectado al alcantarillado, el 40% lo tienen conectado a pozo séptico y el 3% no lo tienen conectado o poseen letrina o bajamar.

Exclusividad en el uso del servicio sanitario. El 96% de las viviendas urbanas de la ciudad de Cali utilizan de manera exclusiva el servicio sanitario. En el área rural se presentan condiciones similares donde el 93% de las viviendas utilizan el servicio sanitario de manera exclusiva y el 7% lo comparten con personas de otras viviendas

Energía eléctrica. En el área urbana de Cali, la cobertura en general en las comunas es del 98% al 100%. La mayor parte de viviendas que no cuentan con servicio de energía eléctrica se encuentran en las Comunas 1, 14 y 21 (el 1% de las viviendas de cada una de estas comunas no tiene servicio de energía eléctrica) y la Comuna 20 (el 2% de las viviendas de esta comuna no tiene servicio de energía eléctrica). En el área rural, el 2% de las viviendas no cuentan con servicio de energía eléctrica

Gas natural. El servicio de gas natural en el área urbana de Cali ha mejorado de manera substancial. Se pasó de una cobertura del 63% con servicio de gas natural al 84% de viviendas conectadas a este servicio. En el área rural, el 26% de las viviendas cuentan con conexión al servicio de gas natural.

Negocio en la vivienda.

Tan solo el 11% de las viviendas de Cali incorporan una actividad económica en el hogar. Las comunas en las que es más común que esto suceda son la Comuna 9 (el 20% de las viviendas de esta comuna presentan una actividad económica dentro de la vivienda), la Comuna 3 (16%) y Comuna 8 (17%). En el área rural el 10% de las viviendas presentan una actividad económica dentro de la vivienda.

8.5.2. Entorno³⁷

Espacio Público.

Con respecto al espacio público, el municipio de Cali presenta uno de los más bajos índices por habitante en el país. Según estimaciones del POT 2014, en el año 2012 Santiago de Cali contaba con un área aproximada de 5'406,585 m² de espacio público efectivo³⁸ o 540.54 ha, lo que representa una disponibilidad de 2.4 m² de EPE por habitante (DAPM, 2014). Esto significa que hay una deficiencia con respecto a la meta definida en el Decreto 1504 de 1998, la cual se delimitó en 15 m² por habitante. Adicionalmente, existen diferencias muy marcadas entre los índices de EPE presentes en los sectores socioeconómicos más altos en relación con los más populares o pobres. En los sectores de occidente, donde se localizan principalmente los estratos altos de la ciudad, los índices de espacio público pueden superar los 4 y 5 m² de espacio público por habitante, mientras que en sectores como el oriente, los indicadores no llegan a 1 m². Esto evidencia una profunda segregación socioespacial.

Servicios Públicos.

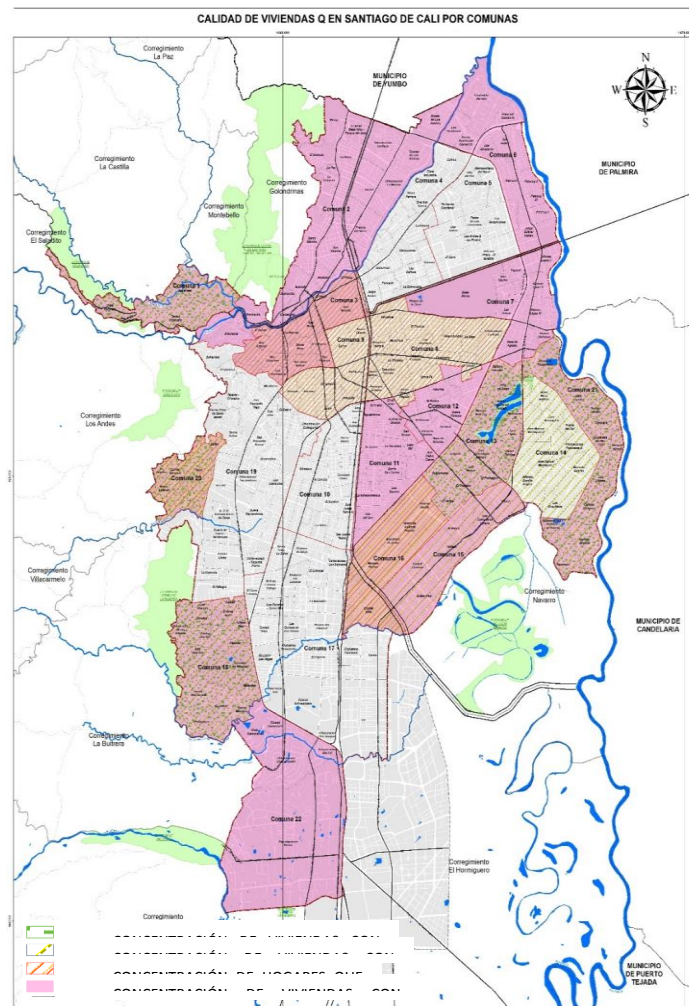
Con respecto al tema de servicios públicos, todavía existe un importante déficit de cobertura, si bien la cobertura de los servicios de energía eléctrica y gas domiciliario presenta importantes avances, tanto en el suministro como en el control, llegando a coberturas superiores al 90%. Sin embargo, los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario y de aguas lluvias siguen siendo críticos en Cali debido a múltiples factores que impiden mejorar los índices de cobertura. Entre los principales se encuentran: (a) el

³⁷ Para más detalle ver Figura 7.

³⁸ Entendiendo EPE como el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas (Decreto 1504 de 1998).

crecimiento acelerado de los AHDÍ, debido a la elevada migración de población que llega al municipio; (b) el deterioro de las fuentes hídricas producidas por explotaciones ilegales y falta de control; (c) la obsolescencia de las redes de alcantarillado por la falta de cambio de las redes deterioradas; y (d) la falta de control de las pérdidas de agua por parte del municipio. Adicionalmente, existen conexiones erradas generadas por los propietarios de las viviendas, que depositan sus residuos en los canales de aguas lluvias. Por último, es necesario fortalecer las directrices para la disposición de lodos, depuración de aguas residuales, gestión de residuos sólidos, así como las telecomunicaciones. Por otra parte, es necesario avanzar en la infraestructura para el manejo y disposición de residuos sólidos (disposición final, centros de acopio, etc.).

Figura 6. Mapa de calidad de vivienda.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Encuesta de Hogares DANE.

Movilidad.

En cuanto al servicio de movilidad en la ciudad de Santiago de Cali, se evidencian los problemas de cobertura y eficiencia en la calidad de la prestación del transporte público masivo, que no ha podido colmar las necesidades del área urbana, y por ende, genera la aparición de transporte informal o pirata para suplir las necesidades que el sistema no cubre. Esto conlleva a modos paralelos de transporte, a la pérdida de usuarios y al desequilibrio económico del sistema. Por otro lado, el parque automotor de la ciudad ha crecido considerablemente, lo que multiplicó la circulación de automotores de transporte individual en Cali, gran parte de los cuales no tributan al municipio (Cámara de Comercio de Cali, 2014).

Otra característica que ha transformado la movilidad en Cali, es la condición económica del municipio. La ciudad se ha convertido en el principal nodo de bienes y servicios de la subregión, principalmente para ciudades cercanas como Jamundí, Puerto Tejada, Candelaria, Palmira y Yumbo. Se ha conformado una red de ciudades colindantes que fortalece la idea de área metropolitana alrededor de Cali, sin embargo, existen dos obstáculos que deben señalarse. Por un lado, la falta de integración intermodal, que consiste en la localización de plataformas para los buses interurbanos en las terminales de cabecera del SITM-MIO, que aunque en algunos casos ya se encuentran identificadas y construidas en la ciudad, como es el caso de la estación “Menga” en la Carrera 70 con Avenida 3N³⁹ (DAPM, 2014), aún hace falta la construcción de otras plataformas. Por otro lado, está la falta de adecuación de infraestructura en los accesos del área urbana, por ejemplo, el acceso por el sur en la Vía Cali – Jamundí en la Avenida Cañasgordas, el acceso en el norte por la Avenida Primera desde Palmira, y el acceso por la Avenida Tercera desde Yumbo, los cuales no responden a la actual dinámica de movilidad intermunicipal, lo que se traduce en grandes atascos vehiculares todos los días.

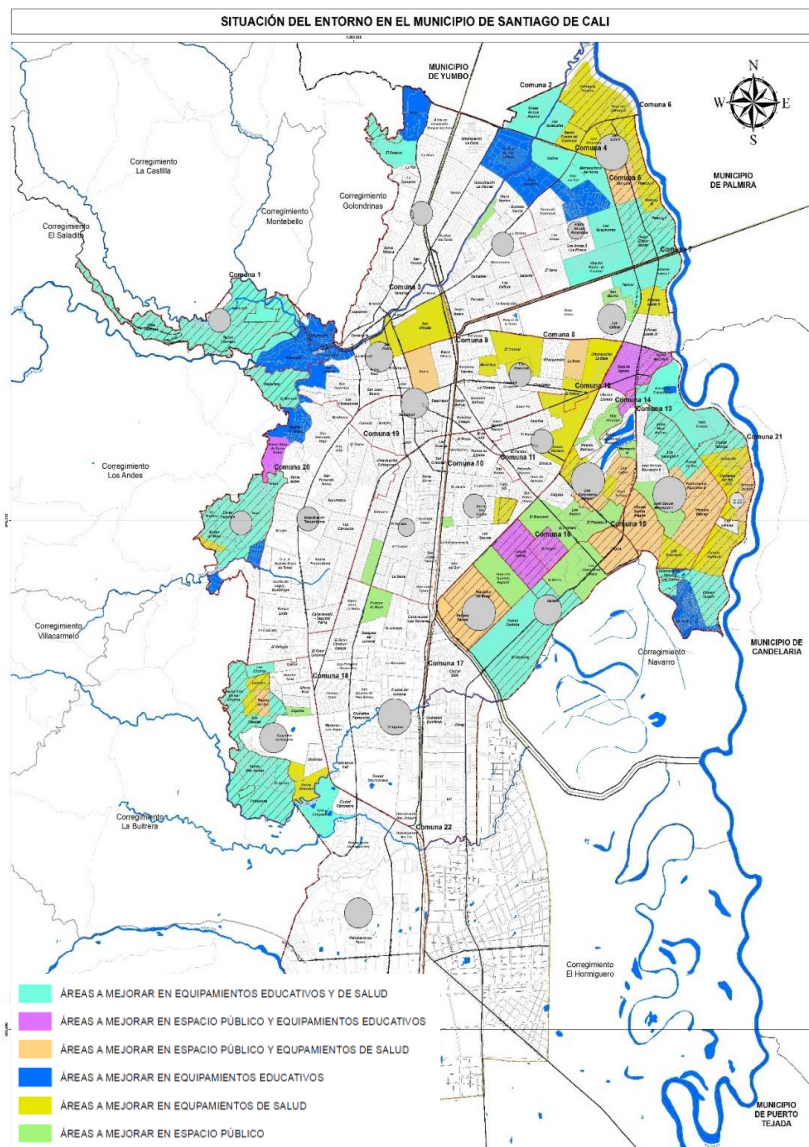
Equipamientos.

En el tema de equipamientos el municipio se caracteriza por la concentración de grandes equipamientos colectivos en el occidente y la falta de ellos en el oriente. En el

³⁹ Ver mapas en el documento anexo de Diagnóstico de Hábitat.

centro de la ciudad y en los alrededores del eje de la Calle Quinta, se encuentran las mayores concentraciones de equipamientos de administración pública y cultura (Teatro Municipal, Biblioteca Departamental, Centro Cultural, Teatro la Máscara, entre otros), salud (Imbanaco, clínicas y laboratorios) y deporte (estadio de fútbol, unidad deportiva). Más al sur, cuando la Calle Quinta se convierte en Carrera 100, se presenta una gran concentración de instituciones de educación básica, media y superior.

Figura 7. Mapa de entorno



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del POT 2014 y el Estudio Déficit 2007 (CAMACOL Valle).



Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal



Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

PARTE II: ESTRATEGIAS PLANEVITA



Plan Especial de Vivienda y Hábitat PLANeVITA 2015 -2027.
Documento Principal

9. AGENDA REGIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT

La Alcaldía de Santiago de Cali reconoce que hay múltiples lazos que conectan e integran a la población de los municipios cercanos con la ciudad y la población de Cali. Entre estos vínculos se encuentran la vivienda y el empleo, lo que genera conectividad diaria entre la región y Cali, la cual está determinando el crecimiento de estas ciudades, su desarrollo urbano y rural.

En este sentido, PLANeVITA propone acciones en las tres direcciones de la Nueva Agenda Urbana y sugiere que la prioridad a corto plazo es alcanzar la creación de una instancia de nueva institucionalidad regional de gobernabilidad entre las Alcaldías y, de ser posible, la Gobernación. El principal objetivo de dicha institución deberá ser la coordinación y planeación de estrategias con impacto regional, entre ellas la vivienda y el desarrollo urbano. Recientemente, el avance más relevante hacia una coordinación entre la Gobernación y las 11 Alcaldías fue el proyecto G-11. Para continuar esta iniciativa, es necesario crear una figura legal entre un grupo por definir de alcaldías, que bien pueden ser las del G-11 o las que determinen los gobiernos entrantes el 1 de enero de 2016. Existen diversas opciones de figura legal contempladas en el CONPES sobre Sistema de Ciudades 3819 de 2014 y en la Ley de Ordenamiento Territorial LOOT. Entre ellas se encuentra la asociación de municipios, una instancia que puede ser de fácil conformación en comparación con la inclusión del área metropolitana, la cual presenta mayores dificultades en el acuerdo con los municipios vecinos.

Otra instancia nueva de carácter regional que PLANeVITA considera pertinente, es la creación de una empresa regional de servicios públicos. Esta iniciativa hace parte del Plan de Gobierno del alcalde electo de Cali para el periodo 2016-2019, por lo que se convierte en un instrumento de gestión regional del suelo a urbanizar de gran importancia.

Una vez se cree una nueva institucionalidad regional, será posible avanzar hacia un programa o plan regional concertado que reconozca el papel que tiene el sector constructor y la sociedad civil en la dinámica actual, y a partir de ello canalice y oriente el proceso de vivienda y desarrollo urbano para brindar condiciones apropiadas para su implementación. Planeación Municipal, la Secretaría de Vivienda de Cali y la futura empresa regional de servicios públicos de la cual hará parte la Alcaldía, deberán aportar sus conocimientos y propuestas para dicho plan. El plan regional de vivienda, deberá

orientar medidas de acceso a suelo urbanizado a partir de la identificación de las tendencias de movilidad residencial de la región, para así promover una ciudad densa y compacta en el marco del CONPES 3305 de 2004, así como estímulos de diferente carácter como los destinados a potenciar el acceso de familias a las ofertas de vivienda con aportes económicos. En el mediano plazo, este plan regional de vivienda, enmarcado en instrumentos de planeación regional, como los POT departamentales, permitirá articular las intenciones regionales y las directrices de ordenamiento de los municipios, y así podrá conllevar a modificaciones en los POT de los municipios vinculados.

En la legislación urbana, la agenda regional tiene su mayor reto en la creación de la nueva institucionalidad. Sin embargo, es factible iniciar en el corto plazo con un Acuerdo sobre Nuevos Instrumentos de Financiamiento que podrá aplicarse desde el Fondo Especial de Vivienda de la Secretaría de Vivienda de la Alcaldía a hogares que adquieran vivienda en la región o el Departamento. Además, a nivel regional, en el proyecto de acuerdo municipal se incorporarían dos aspectos: (a) nuevos instrumentos orientados a hogares que cumplan los requisitos de priorización (en situación de desplazamiento o en zonas de alto riesgo) y que tendrían como elemento innovador el poder aplicarse fuera de Cali (en la región o departamento); y (b) el fortalecimiento de las capacidades profesionales y técnicas del personal de planta y del encargado del tema presupuestal de la Secretaría de Vivienda. Así mismo, se procuraría un acercamiento con las entidades del municipio que tienen algún grado de responsabilidad en el tema de la vivienda.

En cuanto al financiamiento de la vivienda y el desarrollo urbano, PLANeVITA recomienda tomar acciones en el corto plazo y aprobar nuevas modalidades de subsidios o aportes complementarios a hogares. Por su parte, en el mediano y largo plazo estos instrumentos se deben complementar con inversión dirigida al suelo a urbanizar y a la asistencia técnica de proyectos.

Es necesario reconocer que en los municipios cercanos a Cali hay oferta de vivienda de interés prioritario por parte del sector privado que cumple los estándares de calidad requeridos por los municipios y el Gobierno nacional. Así, por acuerdo municipal la Alcaldía podrá crear en el corto plazo una nueva modalidad de subsidio complementario o aporte de cofinanciamiento para el cierre financiero, a hogares que han llegado en los últimos años a la ciudad y que viven en condiciones precarias (en caso de que estos hogares estén interesados de forma voluntaria en acceder a la oferta existente en los

municipios de la región o departamento). Los hogares priorizados en este instrumento serían los que se encuentran en situación de desplazamiento y habitan en zonas de alto riesgo en la ciudad, y que pueden acceder a recursos de subsidio y crédito aplicables en el departamento por estar afiliados a cajas de compensación familiar.

En el mediano y largo plazo, se recomienda avanzar en instrumentos complementarios a los subsidios o aportes de cofinanciación a hogares, que fomenten alianzas entre la futura empresa regional de servicios públicos y los propietarios de tierra o tierras adquiridas por municipios. Así, se pueden crear posibles créditos que se paguen al urbanizarse el predio y transferirse a desarrolladores de VIP-VIS, y se puede contar con el apoyo de asistencia técnica de las municipalidades que conforman la instancia regional, entre ellas Santiago de Cali. Estos instrumentos de financiación incorporarán instrumentos de planificación para el uso de suelo en VIP y VIS, y del suelo urbanizado adquirido por los municipios para este fin.

El conjunto de los tres pilares: el fortalecimiento de la gobernanza con una nueva institucionalidad regional, la creación de la empresa regional de servicios públicos, y la generación de alianzas estratégicas, se convierte en una plataforma para la planificación de planes de vivienda con impacto regional y para la gestión del financiamiento de los proyectos. Esta sinergia de la Nueva Agenda Urbana permitirá adquirir predios rurales, habilitarlos como suelo urbanizado a incorporar en los municipios correspondientes mediante modificaciones del POT 2014, y desarrollar allí proyectos de uso mixto en los que se le de relevancia a la vivienda de interés prioritario. A continuación se amplían estas propuestas del PLANeVITA.

9.1. Diagnóstico de la agenda regional de vivienda y hábitat

En los últimos años se han desbordado de forma descontrolada las actividades propias del desarrollo urbano de Cali hacia los municipios vecinos: Yumbo, Candelaria y Palmira. Se han creado nuevas industrias que siguen los mismos hábitos de las que hace tiempo colonizaron el municipio de Yumbo, y nuevas urbanizaciones para personas que trabajan y usan los servicios de la ciudad. Estas han incrementado notoriamente la ocupación de suelos generando una nueva “ciudad funcional” (en los términos de la OCDE) o una

“aglomeración urbana” en términos de la política para el Sistema de Ciudades de la Dirección Nacional de Planeación (DNP).

De esta manera, el déficit de vivienda de la ciudad está necesariamente asociado al conjunto de dinámicas poblacionales existentes en Cali y los municipios vecinos, el cual está marcado por el desplazamiento de hogares hacia las soluciones de vivienda que ofertan esos municipios. Este traslado genera nuevas demandas de movilidad, por lo que requiere nuevas infraestructuras viales en los accesos a las ciudades, una nueva dotación de equipamientos, y en general, una nueva configuración de la estructura urbana.

Los datos de CAMACOL Valle indican que el porcentaje de construcciones desarrolladas en los municipios cercanos se ha ido aumentando en los últimos años, hasta representar un traslado para el año 2014 del 33% de los hogares demandantes efectivos de Cali (4,413 hogares). Estos se distribuyeron así: Palmira 29% con 1,297 hogares, Candelaria 35% con 1,553 hogares, Jamundí 41% con 1,793 hogares y Yumbo 4% con 161 hogares.

Algunos de los proyectos y macroproyectos de vivienda gratuita de vivienda impulsados por el Gobierno nacional, se han desarrollado en municipios vecinos, en aras de buscar precios del suelo más asequibles para este tipo de programas. En el marco de la sinergia de la Nueva Agenda Urbana (gobernanza de la nueva institucionalidad, empresa de servicios públicos, planeación y financiamiento), es factible que estos proyectos regulen el precio del suelo y trasladen estas reducciones a proyectos de uso mixto del suelo y VIP, a través de alianzas estratégicas.

En la medida en que este crecimiento de la oferta de vivienda en los municipios vecinos no responde a una planeación regional, dado que no existe una instancia legal de carácter regional o metropolitano, las urbanizaciones se han construido de manera dispersa, sin coherencia ni control sobre los cambios en el funcionamiento de la ciudad y las necesidades en cuanto a nuevas infraestructuras de transporte. La estructura urbana se divide entonces en fragmentos, cada uno con una lógica propia.

9.2. Diseño y planificación en la agenda regional: hacia un programa o plan regional concertado

En el caso de la agenda regional, aunque las relaciones entre los municipios existen y se ha avanzado en el diálogo entre las Alcaldías con apoyo de la Gobernación, aún no se ha concretado una organización legal entre los municipios que lidere los procesos de planificación regional.

Se considera que el diseño y la planificación de los proyectos de vivienda serán efectivos si se logran generar acuerdos entre las ciudades de la región que incluyan:

1. El fortalecimiento de la gobernanza en tres instancias: nueva institucionalidad regional, creación de la empresa regional de servicios públicos y generación de alianzas estratégicas.
2. La identificación por parte de la nueva institucionalidad regional, de la cual haría parte Cali, de terrenos rurales colindantes a municipios que tengan potencial de incorporación a suelo urbano. Sobre estos se harán ejercicios de análisis de diseño y se recomendará a la nueva institucionalidad la adquisición de uno o varios de ellos con destino a usos mixtos, VIP y VIS. Se deberá desarrollar una directriz para limitar el área a desarrollar de manera que no sobrecargue la capacidad de los municipios.
3. La adquisición de los predios por parte de la nueva institucionalidad regional. La función de la planificación será plantear algún instrumento que incorpore con prioridad una malla vial amplia y bien conectada con la ciudad colindante y la región, así como espacios públicos y de equipamiento social. De esta manera, se diseñarán las supermanzanas para uso mixto, VIS y VIP.

Mientras se avanza en el fortalecimiento de la gobernanza regional, en el corto plazo se pueden explorar las condiciones de los municipios para proponer un avance en la concepción de un plan regional que pueda gestionarse con el apoyo del Gobierno nacional. Esta planificación regional, que incluye propuestas de vivienda, puede darse en el siguiente marco:

1. La política para fortalecer el sistema de ciudades, desarrollada por el DNP, que define el sistema de ciudades en Colombia y las políticas nacionales para su

fortalecimiento. Entre los componentes del sistema debe enfatizarse en las aglomeraciones, definidas como las ciudades funcionales que han desbordado los límites municipales y que tienen relaciones entre ellas. Este es el caso de Cali, cuya aglomeración está conformada por 10 municipios: Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes y Yumbo, además de los municipios de Padilla, Puerto Tejada y Villa Rica del departamento del Cauca. Esta política, adoptada por el CONPES 3819 de 2014, hace énfasis en impulsar la asociación y el trabajo conjunto entre los municipios de una aglomeración (por ejemplo, en el caso de los programas de vivienda social), a través de las figuras adoptadas por la LOOT y de incentivos que la Nación deberá poner en práctica para lograr la planificación completa de la ciudad funcional.

2. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional y los macroproyectos de escala regional (la Resolución 0923 de 2012 señala los municipios y distritos en los que se pueden formular macroproyectos de impacto metropolitano o regional), que pueden constituir importantes proyectos de vivienda en la región, con participación directa del Gobierno nacional.

Sobre este aspecto, se encuentra un avance en la Gobernación del Valle del Cauca, puntualmente en las Directrices de Ordenamiento Territorial Departamental en cumplimiento de lo definido en la LOOT. Al respecto, se ha avanzado en la definición de los Lineamientos de Ordenamiento Regional (MOR – Universidad de San Buenaventura), así como en la “Identificación de Lineamientos para la Armonización de los POT de la región” con la Universidad del Valle.

De otra parte, los directores de planeación de los 11 municipios y la Gobernación (G-11), también han hecho planteamientos sobre la necesidad de avanzar en la formulación de un plan regional, que a su vez determine una propuesta para vivienda. La iniciativa G-11 propone, a partir de tres bloques temáticos (agrupamientos de vivienda, infraestructura y condición topográfica), estrategias para generar impacto regional. Parte de esta propuesta, es encabezar tipologías o funcionalidades para los principales municipios de la región de la siguiente manera:

- Buenaventura: puerto mundial.
- Cali: núcleo de la aglomeración.

- Candelaria: ciudad satélite para el sector agroindustrial y dormitorio de Cali.
- Dágua: centro urbano y suburbano de montaña.
- Florida, piedemonte de la Cordillera Central: asentamientos indígenas
- Jamundí: vivienda para Cali.
- La Cumbre: centro urbano de montaña y para cultivos de té.
- Palmira: ciudad intermedia y polo agro-industrial.
- Pradera, piedemonte Cordillera Central: ciudad agrícola.
- Vijes: ciudad rural y centro de algunas industrias.

De acuerdo con las experiencias de ciudades y regiones con calidad de vida, resulta claro que las ciudades deben ser compactas, conectadas, integradas e incluyentes. De acuerdo con esto y siguiendo los planteamientos del G-11, se recomienda avanzar en los siguientes criterios de planificación:

- Se debe considerar el fortalecimiento de los cascos de los municipios colindantes donde es posible localizar los proyectos pegados a las zonas ya desarrolladas, de manera que se puedan generar dinámicas de intercambio y prestación de servicios con los barrios existentes.
- Los barrios nuevos deben constituirse como partes completas de ciudad, con todos los equipamientos y espacios públicos adecuados, y con la posibilidad de generar zonas de comercio y servicios para el uso de los ciudadanos, probablemente como continuación de ejes o zonas existentes.
- Los barrios nuevos no deben destinarse a un solo estrato, pues esto limita la generación de dinámicas de prestación de servicios y otros intercambios entre los barrios.

Estos elementos también deben considerarse para la localización y el diseño de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) y los macroproyectos de escala regional (Resolución 0923 de 2012), como programas del Gobierno nacional que pueden concretarse en la región.

También es necesario fortalecer las herramientas dadas por el POT 2014 (infraestructura, componente ambiental, desarrollos habitacionales y nodos de equipamientos), para lograr una articulación con los municipios vecinos para la creación de nuevos desarrollos habitacionales.

9.3. Gobernanza y legislación: nueva institucionalidad regional, pilar fundamental para avanzar

Hay tres instancias centrales en la gobernanza regional: la creación de una figura legal de carácter regional entre las alcaldías, la creación de la empresa de servicios públicos y la creación de alianzas estratégicas con constructores, propietarios de tierras y cajas de compensación familiar.

La creación de una instancia legal de gobernanza conformada en el corto plazo por los municipios de la región, es el principal componente a desarrollar para avanzar en el Plan Especial de Vivienda y Hábitat en el nivel regional. Esta puede darse en el marco de cualquiera de las posibles formas que brinda la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT:

1. Las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP).
2. La Asociación de Municipios⁴⁰.
3. Los Comités de Integración Regional.
4. Las Provincias Administrativas y de Planificación.
5. Las Regiones de Planificación y Gestión (RPG)⁴¹.

El G-11 plantea:

En una Región de Planeación y Gestión -RPG-, para constituir una instancia de concertación en función de priorizar, planificar, gestionar y ejecutar conjuntamente proyectos que faciliten el desarrollo de la subregión. Este pacto de voluntades tiene como propósito lograr la movilización de instituciones públicas y privadas, la academia; grandes y pequeños empresarios unidos por el interés en el progreso colectivo. La cercanía, la articulación y la

⁴⁰ La Asociación de Municipios consiste en asociarse para suscribir acuerdos de voluntades sobre temas específicos. No es obligante. Existe desde 1967. En 2009 la Federación Colombiana de Municipios registró la existencia de 49 asociaciones de este tipo. Ha sido poco eficaz. Continúa siendo un esquema útil para el manejo de aspectos temáticos.

⁴¹ Instrumento complementario que se ubica dentro de los instrumentos de asociación flexibles. Se ha venido explorando como mecanismo para formalizar la asociatividad de municipios. Actualmente, no existe ninguna RPG consolidada, pero está en marcha su utilización en dos procesos muy disímiles (algunos municipios de Córdoba y el G-11 en torno a Cali). Es un instrumento adecuado para el proceso de formalización de los contratos-plan.

asociatividad entre los municipios permitirán superar los límites políticos, las barreras administrativas y las falencias institucionales.

La Gobernación, además de tener un papel activo en el G-11, debe actuar como como instancia de mediación en los temas regionales y subregionales, para lo cual ha desarrollado el modelo de ordenamiento regional y están en proceso la formulación de las directrices de ordenamiento regional y el trabajo de armonización del POT 2014 con la Universidad del Valle. Otra posibilidad para lograr este trabajo de mediación es la concreción de un contrato-plan para la subregión, el cual está enmarcado en la Ley 1454 de 2011 y tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, para así permitir a las entidades u organismos del nivel nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales, suscribir contratos-plan con las entidades u organismos del nivel territorial y con los esquemas asociativos territoriales⁴².

A su vez, la Ley 1551 de 2012 (régimen municipal) autoriza para transferir competencias entre entidades territoriales. Esta puede ser muy útil cuando se trata de conformar, por ejemplo, servicios de tipo regional (servicios públicos, de transporte, etc.); es decir, para integrarse sectorialmente de manera voluntaria.

Por último, la Alcaldía cuenta con acuerdos y convenios firmados que aportan al desarrollo de las iniciativas de organización de la gobernanza a nivel regional. Estos se enuncian a continuación:

1. Acuerdo 0362 de 2014.
2. Convenio de Cooperación Interinstitucional de la Universidad del Valle.
3. Convenio interinstitucional de Sistema de Transporte Metropolitano.

Por su parte, se recomienda avanzar en alianzas estratégicas con los siguientes actores, a través de mesas de concertación y convenios de apoyo conjunto:

1. El sector privado que está construyendo vivienda en los municipios colindantes a *Cali*.

⁴² El G-11 inició la formulación de un contrato-plan con el Gobierno nacional con la idea de desarrollar una serie importante de proyectos de esta escala que le dieran fuerza como grupo de municipios y que fuera la base de la creación de la instancia subregional. Sin embargo, por decisiones políticas, el contrato-plan se terminó desarrollando para todo el Departamento del Valle.

2. Las cajas de compensación, para brindar apoyo a hogares de Cali que en la actualidad habitan zonas de alto riesgo o están en situación de desplazamiento y tienen posibilidades de acceder a estos proyectos.
3. Los propietarios de terrenos interesados en el desarrollo de vivienda social.

El Alcalde electo para el periodo 2016–2019 ha incluido en su plan de gobierno la creación de una empresa regional de servicios públicos. Esta propuesta es fundamental como herramienta de gestión del suelo y como instancia de coordinación entre alcaldías. La implementación de proyectos habitacionales de vivienda social con impacto en la región tendrá una dinámica muy favorable si se consolida la gobernanza de esta empresa.

La unión de esfuerzos entre la nueva institucionalidad de gobernanza regional, la empresa regional de servicios públicos y las alianzas estratégicas para la gestión de recursos locales y nacionales, podrá operar de la siguiente manera, con el objetivo de incidir en el costo del suelo de proyectos de uso de suelo mixto con énfasis en VIP:

1. La nueva institucionalidad promoverá la planeación regional e identificará los predios rurales susceptibles de incorporación a suelo urbano. La empresa regional de servicios públicos podría dotar de agua y saneamiento a estos predios. Los predios deberán ser colindantes con uno de los municipios.
2. La instancia de Gobierno regional podrá gestionar recursos para adquirir este tipo de predios rurales. Las adquisiciones deberán ser a precio de suelo rural, sin generación de plusvalías.
3. Se brindará disponibilidad de servicios públicos de la empresa regional de servicios que se propone crear en el corto plazo (Plan de Gobierno 2016–2019).
4. Se incorporará suelo mediante modificación del POT 2014 del municipio correspondiente y se adelantará un plan parcial compacto, con densidad media y alta acorde con la disponibilidad de servicios, usos mixtos de suelo, e incorporación de VIP.
5. Se diseñará el proyecto siguiendo el plan parcial en lo referente a la malla vial, de manera que se asegure la conectividad en un contexto de densidad media alta. Así mismo, se tendrán en cuenta los espacios públicos y de infraestructura necesarios para cubrir los requerimientos futuros de la población.

6. Se gestionarán alianzas con el sector privado, las organizaciones sociales y las cajas de compensación para el desarrollo de supermanzanas con determinados porcentajes de VIS y VIP en usos mixtos de suelo.
7. Se gestionarán los subsidios nacionales de vivienda en las diferentes modalidades posibles.

9.4. Financiación de la vivienda y el desarrollo urbano en la agenda regional: de la financiación de los hogares hacia alianzas de inversión en suelo urbanizado para proyectos VIP-VIS

Se deben tener en cuenta tres instancias principales de la gobernanza (nueva institucionalidad, empresa regional de servicios públicos y alianzas estratégicas). A partir de estas se desprende el financiamiento de los proyectos de vivienda de impacto regional en municipios cercanos a Cali. Se priorizarán aquellos municipios que participen en dicha gobernanza, con el control a la especulación en el costo del suelo urbanizado. A continuación se resaltan las fuentes de financiamiento:

- Financiamiento para funcionamiento y ejecución de proyectos desde la nueva institucionalidad creada para la gobernanza regional.
- Financiamiento de la empresa regional de servicios públicos
- Financiamiento de las alianzas estratégicas y los hogares que se favorezcan de las mismas en acceso a proyectos habitacionales en municipios cercanos, con el apoyo de constructores, propietarios de tierras y cajas de compensación familiar.
- Financiamiento de proyectos de vivienda: la institucionalidad regional y las alianzas estratégicas, permitirán la gestión de recursos del Gobierno nacional para el apoyo a proyectos de vivienda con impacto regional.

Con respecto al financiamiento de la instancia legal que se cree para la gobernanza regional, cabe señalar que este tipo de instancias, en casos similares a Colombia (áreas metropolitanas y regiones administrativas), tienden a financiarse con aportes de los municipios vinculados y con aportes complementarios del Gobierno nacional.

Una fuente posible para lograr dicho financiamiento por parte del Gobierno nacional es a través de la Ley de regalías. Esta Ley⁴³ (1744 de 2014) adoptó una nueva forma de reparto de las regalías por las explotaciones mineras y de hidrocarburos que aumentaron considerablemente en la última década, para que todos los municipios y regiones del país recibieran parte de estas y las destinaran prioritariamente a proyectos de escala regional.

La nueva institucionalidad regional podrá considerar la adquisición de predios rurales colindantes a ciudades para destinarlos a proyectos estratégicos de uso mixto, VIS y VIP. Para esta operación se deberá considerar en su financiamiento:

1. La gestión de recursos reembolsables para adquirir los terrenos rurales colindantes con la ciudad consolidada de alguno de los municipios de la región. Los predios se podrán adquirir con los recursos propios que la nueva institucionalidad regional recupera una vez adjudica a un desarrollador. Esta recuperación podrá ser gradual a lo largo del desarrollo del proyecto. Para adquirir los predios rurales se podrá obtener un empréstito con Findeter o Infivalle.
2. Al incorporar el suelo urbano al municipio en donde este se encuentre, se habrá generado una plusvalía para la nueva institucionalidad pública. La nueva institucionalidad aportará de su presupuesto los costos de elaboración de un plan parcial en el que se desarrollen prioritariamente la malla vial y los espacios públicos para recreación y equipamiento social, de acuerdo con la reglamentación nacional. Los predios restantes serán supermanzanas para desarrollo de usos mixtos, VIS y VIP.
3. Sobre ese nuevo valor del suelo se acordará la inversión de servicios públicos por parte de la empresa regional de servicios públicos. Deberán contemplarse los sistemas constructivos con criterios de innovación y sostenibilidad ambiental.

Esta empresa gestionará los recursos de dicha inversión y los cargará para su recuperación a la tarifa del servicio, así como al costo del terreno una vez se

⁴³ La ley de regalías 1744 de 2014 (Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016) reemplazó la ley 1606 de 2012 (Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014) que en conjunto con la ley 1530 de 2012 (Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías) reglamentaron el Acto Legislativo 05 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

venta para su desarrollo. En este sentido, la nueva institucionalidad y la empresa regional de servicios públicos actúan en alianza pública-pública para el desarrollo regional.

4. La venta de supermanzanas en este tipo de contextos, deberá recuperar la inversión hecha en compra del suelo incluyendo sus costos financieros y se reconocerá parte de los costos de habilitación a la empresa regional de servicios públicos. En otros municipios de Colombia, se cuenta con experiencias que Cali y la nueva institucionalidad podrán tener en cuenta⁴⁴. La condición de venta de estas supermanzanas estará en el techo de precios de venta de VIS y VIP, como en la proporción que se haga de cada una de ellas, lo cual se definirá en su momento.
5. Los que adquieren estos predios por supermanzanas deberán construir usos mixtos VIP y VIS mediante alianzas estratégicas con el sector privado, las organizaciones sociales y las cajas de compensación familiar.
6. Con los proyectos estructurados, se adelantará la gestión de recursos de subsidios nacionales ante el Gobierno nacional en la variedad de modalidades de subsidios existentes.
7. Con estos proyectos también se gestionarán alianzas con el Gobierno nacional para acceder a mecanismos de financiamiento de los proyectos, como respaldo de crédito a los hogares, en las modalidades de vivienda para ahorradores VIPA.

El programa de vivienda regional seleccionará las áreas de los predios puestas a disposición para impulsar la compra o los acuerdos con los propietarios para desarrollar redes de servicios públicos domiciliarios, vías de acceso, dotación de equipamientos o espacios libres. Estos proyectos deben ser financiados por el Gobierno nacional y por el proyecto mismo. Adicional a ello, este deberá poner en marcha programas sociales y económicos de apoyo para los pobladores del proyecto, con el fin de que las viviendas tengan un desarrollo integral, a través de la implementación de programas sociales de convivencia y estrategias laborales para las comunidades que existen y las que llegan.

⁴⁴ Metrovivienda en Bogotá ha implementado diferentes modalidades en sus años de operación. Se recomienda para ese momento tener en cuenta este referente.

Esto permitirá la sostenibilidad ambiental, económica y social de las propuestas urbanísticas.

A continuación, se expone un listado de herramientas con las que cuenta el municipio de Cali y sus municipios aledaños que podrán ser vinculadas en la nueva institucionalidad regional para ejecutar procesos de financiación a nivel regional:

- La suscripción del contrato-plan entre el Gobierno nacional y los municipios del G-11, formulado en el año 2013 y mediante el cual se pretende agrupar los recursos de la Nación y de los municipios para el desarrollo de proyectos a escala regional. Dentro de este se establecieron porcentajes para los programas complementarios de vivienda, los cuales se mencionan a continuación: educación 11%; desarrollo productivo y empleo 13%; desarrollo de infraestructuras y logística 29%; y medio ambiente, agua potable y alcantarillado 47%.
- El Plan Especial de la Zona Industrial de Yumbo (PEZI), el cual tiene como objetivo mejorar las condiciones de infraestructura y servicios públicos de la zona industrial de Yumbo, con el fin de incentivar el desarrollo industrial a nivel regional⁴⁵.
- Las regalías para la región, como parte de la estrategia de financiación mediante la cual los municipios tienen la posibilidad de presentar los programas de vivienda a escala regional. Así mismo, algunos de los componentes complementarios de los desarrollos habitacionales pueden presentarse ante el OCAD, para ser financiados dentro del marco de proyectos regionales.
- La destinación de recursos ordinarios o de crédito a los municipios (especialmente a través de Findeter), dispuestos para el desarrollo del programa regional de

⁴⁵ “De este modo, 25% del presupuesto de inversión en redes básicas, servirá para el saneamiento de en el área del Plan Especial de la Zona Industrial - PEZI de Yumbo y su objetivo es viabilizar el desarrollo de un asentamiento industrial que no puede continuar expandiéndose por falta de infraestructura básica. Este eje estratégico es de los más importantes presupuestos, sin embargo, si analizamos los datos del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial de Colombia-SIGOT, se observa que los distintos barrios de este municipio si bien ya están, en su gran mayoría (90 a 95%), conectados a la red de agua y alcantarillado, cuentan con horarios de servicio que son limitados a ocho horas por día y solo tres días de distribución por semana.” (PEZI)

vivienda o habilitación de suelo para el desarrollo de infraestructuras necesarias para la implementación de proyectos habitacionales.

- Proyecto Bio-pacífico (TECNNA – CDTIA), como un centro de Desarrollo Tecnológico de la Industria Automotriz, por medio del cual se pueden impulsar nuevas zonas industriales y nuevas infraestructuras. Esta actividad económica demandará considerar la creación de una oferta de vivienda VIP y VIS, así como el uso mixto del suelo vinculada a la misma.

10. ÁREA DE EXPANSIÓN: INNOVACIÓN EN REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS CON SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y GOBERNABILIDAD PARA LA GESTIÓN DE ALIANZAS CON EL SECTOR PRIVADO

Como se señaló anteriormente, el área de expansión de Cali está definida en el POT 2014 y tiene capacidad de responder con calidad y cantidad a las demandas de vivienda nueva de la ciudad al 2027. PLANeVITA identifica dos líneas de acción prioritarias:

1. En el campo de la planificación, a través del Plan Maestro de Vivienda y la legislación urbana relacionada:
 - i. Resolver las limitaciones de servicios públicos por los costos de sistemas tradicionales, con una decisión de innovar mediante nuevas tecnologías probadas en el tema de abastecimiento de agua potable, tratamiento ambientalmente sostenible de aguas lluvias y residuales, gestión integral de residuos sólidos y telecomunicaciones. En el urbanismo estas opciones se complementan con la construcción de viviendas y edificaciones de bajo consumo de agua y economías energéticas, como con el uso de energías limpias.
 - ii. Garantizar un trazado en la totalidad del área de expansión de afectaciones de malla vial para la conectividad de los desarrollos entre sí y de la relación de movilidad con la ciudad y los municipios colindantes. De otra parte, es indispensable garantizar las afectaciones de suelo en el conjunto del área de expansión para los espacios públicos con destino a recreación y a equipamientos sociales.
2. En el campo de la gobernabilidad y la legislación urbana para la gestión de la zona de expansión:
 - i. La Alcaldía debe estudiar la conveniencia de crear mediante Acuerdo del Concejo Municipal, una entidad similar a la Empresa Municipal de Renovación Urbana - EMRU o constituir una Gerencia de Operaciones Urbanas en áreas de expansión, adscrita a la Secretaría de Vivienda.

- ii. De la creación y gestión de esta instancia de gobernabilidad depende que las áreas de expansión alcancen un equilibrio de usos mixtos de suelo y el acercamiento entre la demanda de la ciudad en vivienda NO VIS, VIS y VIP con la oferta que el sector inmobiliario desea brindar.

La nueva institucionalidad, empresa municipal o gerencia de operaciones urbanas, que debe ser contemplada en el corto plazo, tendrá que vincularse a la elaboración del Plan Maestro de Vivienda que por mandato del POT 2014 debe estar aprobado antes del 2017.

El Plan Maestro de Vivienda es el instrumento de planificación urbana que permitirá al municipio fortalecer las alianzas con el sector privado y concurrir con las inversiones de la magnitud requerida. Además deberá programar en detalle las intervenciones en materia de vivienda.

En cuanto a nuevos instrumentos de financiación de la vivienda y el desarrollo urbano que requiere la ciudad, el proyecto de Acuerdo Municipal deberá contemplar, además de los instrumentos incluidos en el POT, Acuerdo 0373 de 2014, por lo menos tres instrumentos más para dinamizar el desarrollo planificado y concertado del área de expansión:

1. Línea de crédito a desarrolladores para urbanismo y construcción ambientalmente sostenible, que se podrá prorratear en un porcentaje por determinar al valor de las viviendas. Este prorrateo podrá ser no reembolsable por los hogares VIP y VIS.
2. Transferencia a propiedad municipal de humedales y zonas de protección ambiental en las áreas de expansión, que podrán ser recibidas por los instrumentos contemplados en el Acuerdo 0373 de 2014 (artículos 517 a 524) o por donaciones, cesiones obligatorias al desarrollar su entorno o adquisición, mediante un crédito respaldado en emisión de bonos verdes que podrán ser adquiridos por desarrolladores a cambio de mayor construcción (índice de construcción) u otro tipo de compensaciones. Se sugiere que el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) asuma el control y protección de estos bienes con valor de biodiversidad en los ecosistemas que brindan servicios ambientales a la ciudad. Para esto se debe reforzar la

institucionalidad de dicha entidad y fortalecer los mecanismos financieros para cumplir sus funciones.

3. El Fondo Especial de Vivienda adquirirá todas las viviendas VIP de constructores privados en el área de expansión. Podrá incluso adquirirlas y cancelarlas durante su construcción si el proyecto cuenta con instrumentos fiduciarios, pólizas y punto de equilibrio que garanticen su culminación. Para esta operación, el Fondo Especial de Vivienda accederá a préstamos de una o varias entidades públicas, los que se reintegrarán con la adjudicación de las viviendas y la recepción de recursos de los hogares por programas de VIPA, por acuerdos con las cajas de Compensación o por adjudicación de recursos de diferentes bolsas de subsidios nacionales que permitan el reintegro de la mayoría de la inversión.

10.1. Diagnóstico del área de expansión

El POT 2014 definió un área de expansión urbana en el corredor Cali-Jamundí, de 1,632 ha que, acorde con la normativa nacional debe desarrollarse mediante planes parciales ya predelimitados en el POT. En este sentido, en la nueva agenda urbana el área de expansión logrará mejores resultados en calidad de vida, una vez se reserve el conjunto de áreas verdes, las zonas equipamiento social y la malla vial principal en la totalidad del área de expansión.

De acuerdo con la normativa nacional, los planes parciales deben destinar el 20% del área útil a soluciones VIP, que según el POT no podrá ser inferior al 15% del área útil total del plan parcial⁴⁶. Por las dinámicas actuales, además de esta oferta “obligatoria” de VIP, algunos planes parciales podrían desarrollar VIS en la franja alta de precios especialmente; sin embargo, es difícil dar una cifra, pues depende enteramente de los promotores de los proyectos privados. Por esta razón PLANeVITA orienta una propuesta innovadora para Colombia y por supuesto para Cali con la adquisición de toda la VIP que se haga en el área de expansión desde la preventa.

⁴⁶ Ley 1537 de 2012.

Así también, en el Macroproyecto de Interés social nacional Ecociudad Navarro, que tiene gran potencial para albergar nuevos desarrollos urbanos, especialmente de vivienda, por su vecindad con el área de la ciudad ya desarrollada y la zona de expansión del corredor Cali-Jamundí, se están desarrollando 7,500 viviendas, de las cuales 4,000 en VIP y 3,500 en VIS, en 25,14 ha de área de desarrollo.

PLANeVITA recomienda agilizar y concluir los estudios y conceptos ambientales para este macroproyecto en el corto plazo, para poder definir el alcance del mismo.

En la zona suroccidental de la ciudad, en área urbana sin desarrollar, con el apoyo de la Nación el municipio está desarrollando el macroproyecto de interés social nacional Santa Elena, que ha construido y entregado 920 unidades habitacionales y 960 están en etapa de construcción, para un total de 1,880 viviendas.

Si bien el municipio tiene una larga experiencia en el desarrollo de programas de vivienda social en lotes propios o adquiridos, la institucionalidad actual requiere cambios en su capacidad de gestión acordes a los nuevos programas del Gobierno nacional.

En cuanto a la normatividad urbana es posible afirmar que existe un significativo número de instrumentos y obligaciones de nivel nacional y local que pretenden impulsar y facilitar el desarrollo de los programas de vivienda social. Entre ellos se destacan:

1. A nivel nacional se estableció la obligatoriedad de destinar el 20% del área útil a vivienda del plan parcial o proyecto urbanístico al desarrollo de VIP. De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el Gobierno municipal podrá aumentar ese porcentaje.
2. A nivel municipal existen varias normas:
 - i. El Acuerdo 0373 de 2014, artículo 339, que retoma la Ley 1537 de 2012, que exige que el 20% del área útil destinada a vivienda sea VIP. En todo caso dicha área no podrá ser inferior al 15% del área útil total del plan parcial o proyecto urbanístico.
 - ii. Los incentivos dados por el POT 2014 para el desarrollo de VIP y VIS (Acuerdo 0373 de 2014), especialmente el incremento en el índice de construcción y las densidades para proyectos VIP y VIS, así como el no pago de los aportes por edificabilidad.
 - iii. El desarrollo prioritario, instrumento adoptado por el POT 2014 que permite exigir la urbanización de predios urbanizables no-urbanizados en los dos

años siguientes a la declaratoria o sino serán sometidos a subasta pública para el desarrollo de VIS.

- iv. El Plan Maestro de SPD, el cual por directriz del POT debe estar en dos años. Allí se pueden planear las redes de SPD y su ejecución, en especial para zonas donde se espera el desarrollo de proyectos VIS y VIP.

10.2. Diseño y planificación en el área de expansión. Aplicando innovación de tecnologías en urbanismo y construcción ambientalmente sostenible

El área de expansión tiene retos de planificación y diseño en dos aspectos que hacen parte de las acciones a corto plazo del PLANeVITA y a mediano plazo del Plan Maestro de Vivienda:

1. Abastecer servicios públicos de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, mediante la combinación de sistemas tradicionales con la innovación de técnicas ambientalmente sostenibles. Promover los PGIRS (Programas de Gestión Integral de Residuos Sólidos).
2. Afectar el suelo de toda el área de expansión en su trama vial a nivel principal, espacios públicos y zonas de equipamiento social.
3. Los diseños propuestos para el área de expansión, como para la norma de su desarrollo, incorporarán criterios de ciudad compacta, conectada, integrada e incluyente.

El municipio debe planificar y formular proyectos viables dentro del área de expansión, que sean adecuados a la realidad de Cali, que incluyan todos los equipamientos e infraestructuras necesarias. Para este efecto debe:

1. Desarrollar nuevas tecnologías de servicios públicos a través de un Plan Maestro de Servicios Públicos, con el cual se logre desarrollar:
 - Sistemas de captación y potabilización de agua.
 - Sistema de tratamiento y reciclaje de agua residual.
 - Sistemas de filtración de aguas lluvias.
 - Uso de energías alternativas para la sostenibilidad de estos sistemas.

- Otras tecnologías sostenibles para abastecimiento de servicios públicos.
 - Implementación de planes de gestión integral de residuos sólidos.
 - Ampliación de cobertura de TIC.
2. Planear el área de expansión en su conjunto para que todos los planes parciales se relacionen entre sí y formen una parte completa de ciudad, con un entorno urbano que facilite el desarrollo de la comunidad.
 3. Los estudios y diseños que se adelanten en el Plan Maestro de Vivienda deberán permitir que se afecte el suelo de la malla vial principal, las áreas verdes y los terrenos para equipamiento social. Estas áreas de expansión deberán convertirse en áreas de cesión de los proyectos urbanísticos cuando los constructores gestionen sus permisos de urbanismo y construcción.
 4. Impulsar en los nuevos planes parciales el desarrollo de viviendas VIP y VIS, mediante la disposición de incentivos municipales para su desarrollo. Uno de ellos es la propuesta de conformar un fondo para adquirir toda la VIP que se construya en el área de expansión y pagarla desde su etapa de preventa con punto de equilibrio. En el marco del Plan Maestro se podrán considerar otros estímulos a la VIS y VIP, tales como: el desarrollo de infraestructuras y equipamientos, facilidad de tramitación, exención de la delineación urbana, entre otros.

Los proyectos para la población de más bajos ingresos deben promover el uso mixto de suelo para evitar conformarse como guetos de viviendas homogéneas. En este sentido, se recomienda la mezcla de usos, estratos; los equipamientos y dotaciones; así como la localización de comercios, servicios públicos y privados múltiples para los ciudadanos.

Por otra parte, el municipio deberá concluir los estudios y diseños del Plan Maestro de Vivienda, que permiten definir la situación de parte o de todos los aspectos ambientales, para poder así establecer el alcance del desarrollo del área de Ecociudad Navarro como área de futuro desarrollo.

Los proyectos deben formar un programa de corto, mediano y largo plazo que permita contar con un horizonte claro para buscar y apropiar los recursos necesarios. En el plan-

programa deben caber los proyectos de vivienda social del Gobierno nacional, sustentados en el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV, vivienda para ahorradores) y en el Subsidio a la Tasa de Interés para VIS y VIP, y el Programa de vivienda para ahorradores. De igual manera, se debe contemplar una política pública de vivienda municipal a largo plazo, que aún sin los programas coyunturales del Gobierno nacional, el municipio contemple sus propias herramientas para atender el creciente déficit.

10.3. Nueva gobernanza y legislación para el área de expansión mixta, densa y con la vivienda que la ciudad requiere

La Alcaldía de Santiago de Cali deberá definir una institucionalidad para la gobernanza del área de expansión, que garantice la gestión de los aspectos de nueva agenda urbana en cuanto a planificación y diseño como a financiamiento del área acordada en el PLANeVITA.

La nueva institucionalidad podrá ser una empresa en la modalidad de la EMRU, para lo cual el Concejo Municipal estudiará el tema, o una Gerencia de Operaciones Urbanas para la zona de expansión, dependiente de la Secretaría de Vivienda o del despacho del Alcalde, cuyo proceso de conformación deberá cursar el proceso legalmente establecido.

La gobernanza deberá fortalecer su capacidad de planeación, como de gestión de instrumentos de financiación. En cuanto a los instrumentos de financiamiento, el POT 2014, en los artículos 517 a 524, aprobó una serie de instrumentos como parte del Plan Estratégico de Vivienda y Hábitat, en los que se recomienda su reglamentación y puesta en marcha. Uno de ellos es la aplicación de plusvalías y la importancia de su implementación.

El fortalecimiento de la gobernabilidad para el área de expansión deberá incluir capacidad de gestión en los siguientes temas:

- Garantizar el planeamiento del área de expansión en cuanto a malla vial, espacios públicos y áreas de cesión para equipamiento social.
- Coordinación interinstitucional para la aprobación de sistemas innovadores de servicios públicos con enfoque ambientalmente sostenible.
- Gestión de instrumentos de financiamiento para la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en el área de expansión.

- Gestión de los instrumentos de financiamiento contemplados en el POT, priorizando la plusvalía que ya está reglamentada y se encuentra en proceso de implementación. Se deberá gestionar también su captación y reinversión en el área de expansión.
- Coordinación con las entidades a cargo de la recepción y el desarrollo de áreas de cesión con destino a malla vial, reserva ambiental, espacios públicos y equipamientos sociales.
- Gestión de recursos para el programa de adquisición de toda la vivienda VIP que se construya en el área expansión, a través del Fondo Especial de Vivienda, y posterior asignación a beneficiarios mediante alianzas con Gobierno nacional y cajas de compensación, entre otras.
- Creación de alianzas con el sector financiero, el Fondo Nacional del Ahorro y Cajas de Compensación Familiar, para brindar apoyo a los constructores que quieran desarrollar proyectos con uso mixto y vivienda No VIS, VIS y VIP, así como a los hogares que decidan habitarlos.
- Generar una eficiente capacidad de coordinación con el Gobierno nacional y alianzas con el sector privado, en las que se considere el nuevo contexto para la formulación de la política, marcado por el fortalecimiento y la diversificación de la oferta nacional y el (relativo) interés del sector privado de participar en el desarrollo de proyectos VIP-VIS.
- Ampliar la capacidad de relación con las comunidades, tanto aquellas demandantes de vivienda, como aquellas que van a ocupar los proyectos, en especial si se trata de sectores de población de muy bajos ingresos económicos. En este aspecto es necesario fortalecer los programas de acompañamiento social, a través del empoderamiento y la participación activa que actualmente viene desarrollando la SVS municipal.

De igual manera, el Acuerdo 0373 de 2014, por el cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio, que a través de los artículos 327 a 335 establece las herramientas para la Identificación de los incentivos para el desarrollo de VIP y VIS y establecer normas de cesiones obligatorias de Espacio Público, equipamiento y vías.

10.4. Financiación en el área de expansión: instrumentos para hacer la nueva ciudad verde, sostenible e incluyente

El primer paso a realizar en el periodo 2016–2019, que deberá estar incorporado en el Plan Maestro de Vivienda, es la reglamentación de los instrumentos aprobados en el POT, artículos 517 a 524. En este aspecto se destacan los siguientes:

1. Las plusvalías por los nuevos desarrollos: estos ingresos deberán tener mecanismos claros de captación y un procedimiento que garantice su inversión en el área de expansión, mediante el fomento de su desarrollo.
 - La administración municipal, en un plazo máximo de un año, deberá reglamentar la participación en plusvalía por Decreto del Alcalde, la cual se adoptó mediante el Acuerdo 357 de diciembre 26 de 2013. De acuerdo con lo señalado en la reglamentación nacional son Hechos Generadores de Participación en Plusvalía (ver Mapa N° 55 del POT denominado “Áreas Generadoras de Plusvalía”). La plusvalía por mayor aprovechamiento no será exigible en los casos en los que se apliquen aportes por edificabilidad.
2. La transferencia a propiedad municipal de humedales y zonas de protección ambiental en las áreas de expansión, que podrán ser recibidas por los instrumentos contemplados en el Acuerdo 0373 de 2014 (artículos 517 a 524) o por donaciones, cesiones obligatorias al desarrollar su entorno o adquisición mediante un crédito respaldado en emisión de bonos verdes que podrán ser adquiridos por desarrolladores a cambio de mayor construcción (índice de construcción) u otro tipo de compensaciones. El DAGMA asumirá el control y protección de estos bienes con valor de biodiversidad en sus ecosistemas, que brindan servicios ambientales a la ciudad.
3. Los de gestión del suelo: enajenación voluntaria, expropiación judicial o administrativa, afectación, anuncio de proyecto, cambio de destino de bienes de uso público, derecho de preferencia.
4. Los de función social y ecológica de la propiedad, tales como: declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, integración inmobiliaria, reajuste de tierras, cooperación entre partícipes, etc.

5. Los de distribución equitativa de cargas y beneficios, a saber: unidades de actuación urbanística, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, cesión obligatoria en sitio o compensada en dinero o en otro sitio, compensación ambiental o patrimonial, aportes urbanísticos por edificabilidad, etc.
6. Los instrumentos de financiación: los impuestos, las contribuciones, las tasas y los bonos y pagarés de reforma urbana, la contribución de valorización, la participación en plusvalía de que trata la ley, la emisión de títulos representativos de derechos de desarrollo y construcción, los pagarés de reforma urbana, los bonos de reforma urbana, las tasas por contaminación, incentivos tributarios, incentivos económicos directos y compensación ambiental, así como los recursos provenientes de la participación de la Nación o de otras entidades públicas en las ejecución de proyectos o macroproyectos urbanos y los beneficios resultantes de la participación en proyectos de gestión asociada de carácter pública o mixta.
7. La contribución de valorización por beneficio general y local: se ejecutará en los términos establecidos en el estatuto de valorización de Santiago de Cali, o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Se recomienda priorizar en la reglamentación los instrumentos de financiación ambiental establecidos en el POT.

También debe contemplarse la utilización de los instrumentos de gestión del suelo y financiación que adoptó la Ley 388 de 1997, en especial:

- Las normas urbanas que obligan a destinar un terreno o un porcentaje de los terrenos de todos los planes parciales al desarrollo de programas VIS.
- La aplicación de la tasa máxima de impuesto predial a los predios urbanizables no urbanizados (33 x 1,000 de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 44 de 1990), que puede implicar que más propietarios están dispuestos a vender.
- La aplicación del “desarrollo prioritario”, para obligar “la salida al mercado” de predios estratégicos, para lo cual se requiere establecer una base jurídica muy sólida que evite las posibles demandas a las cuales se puede ver sometida su aplicación.

- El “Anuncio del proyecto” para “congelar” el precio del suelo antes de que se inicie la actuación pública.
- La precisión y aclaración del sistema de avalúos.

La Alcaldía de Cali, con el objetivo de captar recursos con destino al área de expansión podrá:

- Evaluar la actualización sistemática del catastro municipal, para captar por medio del predial nuevos recursos que correspondan a los nuevos precios.
- La posibilidad de establecer un impuesto progresivo sobre la tierra urbanizable no urbanizada, como complemento a la sobretasa del predial.

Gran parte de los desarrollos habitacionales VIP y VIS se ven limitados en la ejecución de propuestas integrales debido al tope económico establecido por ley, por lo que se requiere de estrategias financieras que permitan impulsar su construcción. Como propuesta de financiación, para asegurar y ejecutar recursos que permitan a corto plazo el desarrollo de VIS y VIP, es necesario el fortalecimiento del Fondo Especial de Vivienda, el cual podrá captar los recursos provenientes de la aplicación de los instrumentos de financiamiento para la reinversión, y promueve alianzas estratégicas con entidades de financiamiento de constructores y hogares.

Las entidades municipales podrán apoyar el desarrollo del proyecto a través de la construcción de vías (infraestructura), servicios públicos (EMCALI), equipamientos (educación, salud, bienestar) y áreas recreativas (recreación, DAGMA), entre otras, así como de la prestación de apoyo al desarrollo de la comunidad.

También se deben identificar y adoptar incentivos para el desarrollo de proyectos privados VIP. El primero debe ser la adquisición de todas las VIP que se produzcan en la zona de expansión, desde la fase de preventas. Se recomienda iniciar con un capital de rotación para adquisición y designación de cerca de 100 viviendas VIP. Con este recurso se puede absorber la rotación de viviendas que se construyen como porcentaje normativo de proyectos de usos mixtos y costos variados entre VIP, VIS y NO VIS.

Partiendo de la experiencia de VIPA⁴⁷, a nivel municipal se podría retomar la ejecución del programa de ahorro programado para las comunidades beneficiadas con dichos desarrollos, el cual permitiría complementar los subsidios a nivel nacional y municipal otorgados para la construcción de VIP y VIS. En este sentido, se requiere que la Secretaría de Vivienda Social, entidad encargada de la asignación de subsidios, adopte este programa para generar herramientas que le permitan al sector financiero integrar dichas poblaciones como posibles clientes de mercado y abrir la posibilidad de préstamos para compra de vivienda social.

En la Figura 8, se presentan los tres bloques principales a fortalecer por parte del Gobierno local y nacional, a través de los cuales se lograría consolidar estrategias financieras para el desarrollo integral de las propuestas habitacionales.

Figura 8. Consolidación de un modelo de oferta y demanda de la política de vivienda

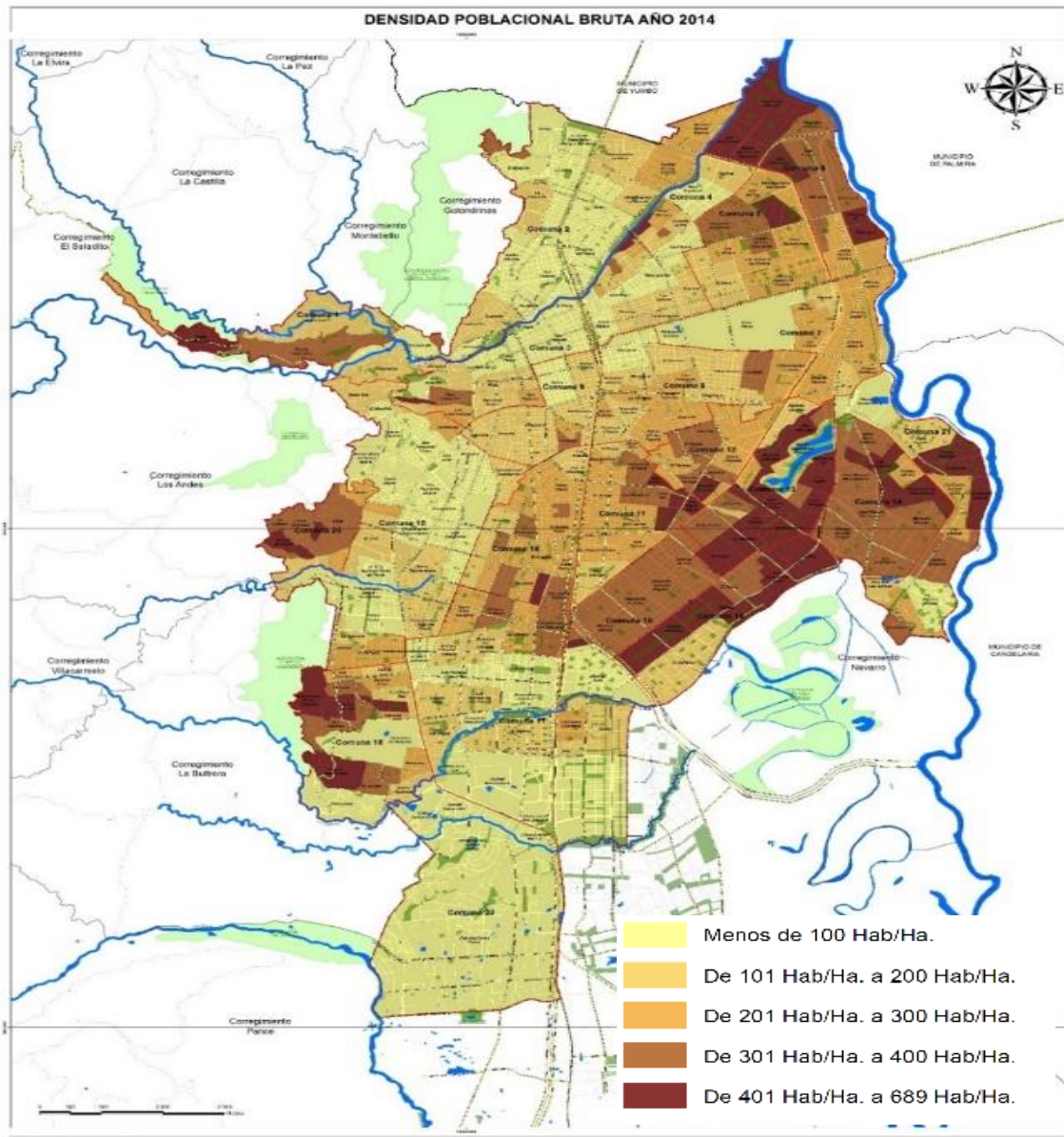


Fuente: Presentación Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁴⁷ El programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores es un programa del Gobierno nacional que busca promover la adquisición de vivienda para familias de todo el país que tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales legales vigentes y con capacidad de pago de hasta el 30% de sus ingresos en el pago de las cuotas adquiridas con su financiamiento.

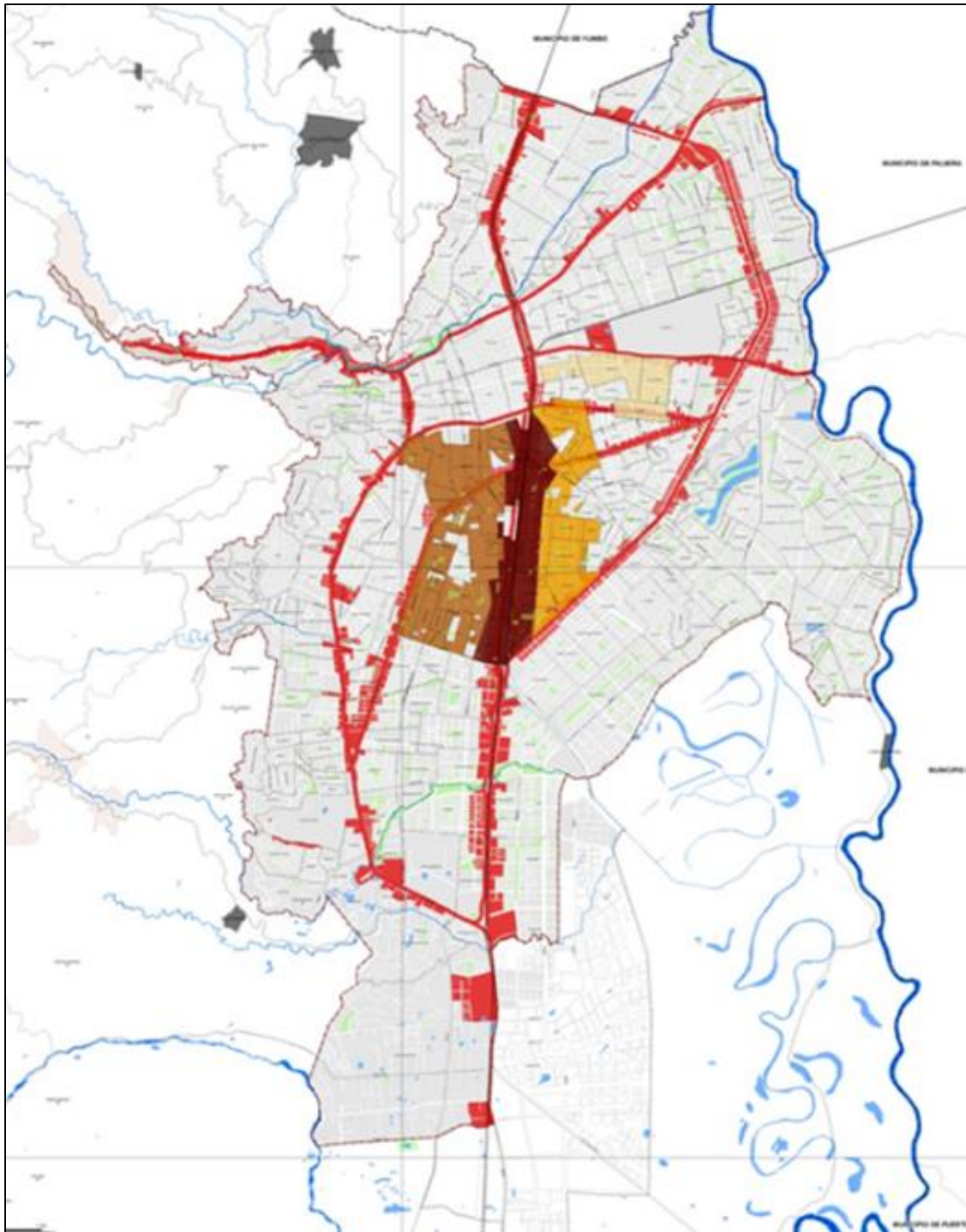
11. VIVIENDA Y HÁBITAT EN LAS ÁREAS PARA DENSIFICACIÓN Y RENOVACIÓN

Figura 9. Mapa de densidad poblacional de Cali



Fuente: Elaboración propia a partir del POT 2014.

Figura 10. Áreas para densificación en polígonos y corredores POT



Fuente: POT (Acuerdo 0373 de 2014)

El Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali es preciso en la definición de cinco sectores de la ciudad que tienen condiciones adecuadas para la redensificación intensiva: (a) áreas para redensificación en el norte; (c) redensificación corredor verde - eje de la Calle 25; (b) redensificación oriente; (d) redensificación eje de la Avenida Pasoancho y (e) redensificación de corredores estratégicos del corredor de transporte masivo.

Por otro lado, el Plan de Ordenamiento Territorial reconoce y delimita unas zonas de la ciudad con tratamiento de renovación urbana, bajo la modalidad de redesarrollo, que son objeto en la actualidad de implementación y ejecución de proyectos de iniciativa pública, mediante el instrumento de planes parciales.

Según cálculos de la Alcaldía, en estas áreas se podrían alcanzar 50,000 viviendas adicionales a las existentes, si se adelanta una gestión orientada a su redensificación con usos mixtos y vivienda.

Para garantizar que la norma facilite la redensificación, como los usos mixtos con vivienda, el POT generó condiciones favorables y diferenciadas para estas áreas, al crear tres modalidades del tratamiento de renovación urbana R1, R2 y R3. Cobijarse bajo el tratamiento de renovación urbana, dio ventajas porque permite el desarrollo de proyectos de renovación urbana e incentivos en materia de los impuestos establecidos por la norma nacional. En materia de edificabilidad, el Tratamiento de Renovación Urbana R2 asignó un mayor índice de construcción adicional al de base.

Esto significa que con el POT, la ciudad tiene hoy para estas áreas de redensificación la orientación legal y las herramientas para su ejecución efectiva, la norma constructiva para determinadas áreas y una estimación de viviendas importantes para abordar soluciones de vivienda que beneficien a todos los sectores sociales, principalmente clases medias y medias altas. Adicionalmente, incluye soluciones VIS y VIP en zonas céntricas de la ciudad donde ya hay cuatro planes parciales aprobados como parte del proyecto Ciudad Paraíso y avances en esquemas asociativos público-privados para su implementación, bajo la gobernanza de la Alcaldía a través de la Empresa Municipal de Renovación Urbana E.I.C. (EMRU) y la Subsecretaría de Renovación Urbana y Proyectos Especiales (SRUPE).

A la Estrategia de Vivienda y Hábitat le corresponde reconocer la base importante en el marco legal del POT y complementar, principalmente en dos aspectos de la nueva agenda urbana, el fortalecimiento de la gobernanza en sus aspectos institucionales, así como en aquellos que influyen en la inclusión y participación de los habitantes de dichas áreas, y la gestión financiera que estimulen este proceso.

Con respecto a la gobernanza se propone:

1. **Fortalecer la capacidad de gestión institucional.** Actualmente la Empresa de Renovación Urbana EMRU tiene enfocada su gestión en solo una de las cinco áreas de redensificación de la ciudad. Para lograr un sistema de vivienda integral, se recomienda un proceso de fortalecimiento y reestructuración institucional interna, en articulación con las demás entidades, entre ellas la Secretaría de Vivienda Social:

- Crear un sistema de información que soporte la integralidad de la operación y ayude en la organización de la demanda y el acompañamiento social.
- Garantizar el acompañamiento social antes, durante y después de las intervenciones en el territorio, apoyándose activamente en la Secretaría de Vivienda Social y su departamento del área social.
- Crear y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial para la correcta gestión, implementación y ejecución de los proyectos de renovación urbana y redensificación.
- Generar cinco gerencias de operaciones urbanas, a cargo de cada una de las áreas de redensificación. Cada gerencia requerirá de un equipo de gestión técnica y financiera que permita el seguimiento que demanda cada sector de la ciudad.
- Ampliar la coordinación con la Secretaría de Vivienda y Planeación Municipal a través de una instancia interna de la Alcaldía instalada para efectos de coordinación interinstitucional.

2. Creación y fortalecimiento de modelos de gestión público – privados.

Teniendo en cuenta que la Alcaldía de Cali y la EMRU han avanzado en la gestión de alianzas con el sector privado para los proyectos que hacen parte de Ciudad Paraíso y otros planes colindantes, se recomienda:

- Consolidar un ordenamiento jurídico local que permita dar estabilidad jurídica a las alianzas actuales, así como fomentar y fortalecer la creación de nuevos modelos de gestión.
- Determinar el conjunto de instrumentos de gestión del financiamiento, lo que incluye estímulos económicos para los inversionistas y las familias que se incorporan en el proceso. En los casos en que estos no se hayan aprobado en el marco del POT vigente, será necesario su trámite ante el Concejo Municipal, en el marco de un Acuerdo de Instrumentos de Gestión para el financiamiento del Plan Especial de Vivienda y Hábitat.
- Constituir alianzas estratégicas con entidades de financiamiento. Uno de ellos sería el Fondo Nacional del Ahorro, por su capacidad financiera para acompañar los requerimientos tanto de los constructores, como de hogares de los sectores formal e informal de la economía.
- Constituir alianzas estratégicas con las cajas de compensación para lograr la vinculación de sus afiliados al proceso de organización de la demanda y crear una sinergia para el desarrollo de diversos proyectos.

3. Acompañamiento social a población en zonas de renovación urbana y redensificación.

- Realizar la línea de base del diagnóstico socioeconómico en los territorios objeto de renovación urbana y redensificación.
- Garantizar el acompañamiento psicosocial y acceso a las rutas de servicios institucionales a la población objeto de intervención.
- Generar programas y proyectos que estimulen la generación de ingresos y el acceso a actividades productivas.

- Fomentar la participación y organización de la comunidad en torno a las diferentes alternativas de vivienda.
 - Garantizar los recursos para el acompañamiento social de la población antes, durante y después de la ejecución de los proyectos de renovación urbana, que permitan su sostenibilidad.
4. **Organización de la demanda.** Las áreas de renovación urbana y redensificación podrían incrementar las posibles soluciones de vivienda para al menos 50,000 nuevos hogares en estas zonas de la ciudad. Esto implicaría orientar a la población para que encuentre la oferta acorde a sus necesidades. Este componente incluye el fortalecimiento del área social de la EMRU y la creación de instancias de coordinación con otras dependencias a cargo del componente social dentro de la Alcaldía, en especial con la Secretaría de Vivienda Social. Se recomienda construir:
- Una base de datos de hogares interesados en adquirir o alquilar vivienda en los proyectos de iniciativa oficial a cargo de la EMRU.
 - Crear un sistema de información y comunicación que permita la atención, orientación y el seguimiento de los procesos de acceso a la vivienda en las zonas de renovación urbana, redensificación y zonas de acogida.
 - Fomentar eventos como ferias inmobiliarias de renovación urbana y distintos mecanismos de divulgación.
 - Fomentar la constitución de alianzas con entidades con experiencia para la organización de los nuevos propietarios, lo que implica aplicar las normas de régimen de propiedad horizontal con el fin de fortalecer la sostenibilidad de los proyectos.
 - Constituir un proceso específico de organización, capacitación comunitaria y comunicación popular, con las comunidades vulnerables y de bajos ingresos que habitan en el sector de renovación de Ciudad Paraíso.

En cuanto a la financiación, la ciudad deberá considerar por lo menos tres instrumentos:

1. **Estímulos normativos a la densificación.** El POT contempló los derechos de edificabilidad, como unir predios para aumentar el suelo a construir y fomentar mayor altura con espacios verdes en sus entornos.
2. **Estímulos tributarios y en servicios públicos.** El Concejo de Cali deberá evaluar la viabilidad de exenciones en predial por al menos 5 años para las personas que adquieran las viviendas y locales comerciales hasta el año 2027 en las áreas objeto de densificación intensiva y renovación urbana. La Alcaldía estudiará con el Gobierno nacional y con EMCALI y otras empresas, la posibilidad de una tarifa de servicios públicos R1 y R2 diferenciada por un tiempo determinado que incluya, entre otras estrategias, el mantenimiento de la estratificación socioeconómica. Asimismo, el municipio de Cali evaluará la posibilidad de presentar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo que garantice la permanencia de los beneficios tributarios a inversionistas, propietarios y comerciantes, actuales y futuros, de los actuales proyectos como Ciudad Paraíso, así de como extenderlos a otras zonas de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.
3. **Fortalecer el acceso a financiamiento en cuatro aspectos.**
 - Para los casos VIP y VIS, la Alcaldía deberá crear un subsidio de renovación urbana o aporte complementario de renovación urbana, complementario a otros subsidios nacionales o de Cajas de Compensación y al crédito. Su monto, dependiendo del valor de las soluciones y del tipo de población, podrá iniciar incluso con los costos de escrituración hasta un aporte más sustantivo.
 - La Alcaldía evaluará el mecanismo de adquisición de toda la VIP que se construya en las áreas de renovación R1 y R2, con un mecanismo de asignación que le permita, en alianza con las cajas de compensación y el Gobierno nacional, recuperar la inversión, tal y como se ha planteado para el área de expansión urbana.
 - Propiciar alianzas con el sector financiero, en particular con el Fondo Nacional del Ahorro, con destino a créditos constructor y a hogares.

- Financiamiento de infraestructura de servicios y de equipamiento social: la Alcaldía evaluará la posibilidad de adquirir créditos con destino a esta infraestructura y diseñará, en el marco del plan maestro de vivienda, instrumentos de recaudo para cumplir con parte o la totalidad de la obligación adquirida. Entre los mecanismos de recaudo se podrá considerar un monto para espacios públicos y sociales de renovación.

11.1. Diagnóstico de vivienda y hábitat en las áreas de renovación y redensificación

El POT 2014 (Acuerdo 0373) propone aumentar el número de viviendas y residentes en áreas estratégicas del perímetro urbano del municipio. El potencial de densificación de estas áreas se determinó a partir del análisis de la densidad poblacional existente, confrontado con las condiciones de la infraestructura pública en materia de servicios públicos domiciliarios, movilidad (transporte público, así como capacidad vial para el tránsito de vehículos particulares, espacio público efectivo por habitante, cobertura de equipamientos colectivos), lo cual permitió identificar y priorizar las áreas susceptibles de procesos de densificación. A estas áreas se les asignó el Tratamiento de Renovación Urbana R2 que, a través de normas específicas, permite y fomenta los procesos de densificación.

En el Documento Técnico de Soporte del POT 2014 se identifican las áreas para la densificación urbana en las áreas para redensificación en el norte; las áreas para la redensificación en zonas pericéntricas: la redensificación eje Calle 25, redensificación oriente, redensificación Pasoancho y redensificación de corredores estratégicos. Este ejercicio plantea un potencial de nuevas viviendas de más de 50 mil en las áreas determinadas, sin embargo, no presenta modelaciones en los alrededores de corredores estratégicos y hace la salvedad que los valores pueden cambiar de acuerdo con las dinámicas constructivas futuras.

Teniendo en cuenta el tratamiento asignado (renovación urbana R2), se exige una densidad mínima de 120 viviendas por hectárea. Con estas consideraciones el cálculo de viviendas potenciales por cada área se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5.*Cálculo de viviendas potenciales por área*

Redensificación Norte	
Área Neta	236 ha.
Densidad neta propuesta	500 habitantes/hectárea neta
Densidad neta 2012	99.4 habitantes/hectárea
Población esperada a 2023	117,756 habitantes
Población 2012	223,413 habitantes
Número de viviendas nuevas	25,498 unidades
Redensificación Calle 25	
Área Neta	171 ha
Densidad neta propuesta	600 habitantes/hectárea neta
Densidad neta 2012	387 habitantes/hectárea
Población esperada a 2023	102,605 habitantes
Población 2012	66,237 habitantes
Número de viviendas nuevas	9,829 unidades
Redensificación oriente	
Área Neta	173 ha
Densidad neta propuesta	500 habitantes/hectárea neta
Densidad neta 2012	413 habitantes/hectárea
Población esperada a 2023	86,627 habitantes
Población 2012	71,647 habitantes
Número de viviendas nuevas	4,048 unidades

Redensificación Pasoancho	
Área Neta	318 ha
Densidad neta propuesta	500 habitantes/hectárea neta
Densidad neta 2012	355 habitantes/hectárea
Población esperada a 2023	158,919 habitantes
Población 2012	113,095 habitantes
Número de viviendas nuevas	12,385 unidades

Además de estas áreas, el POT definió los corredores estratégicos para redensificación. Estos corredores aprovechan las dinámicas urbanas para la localización intensa de actividades económicas y vivienda en altura, bien sea por la relación y localización directa con el SITP MIO o por su relación con otros ejes de movilidad urbana.

La priorización de estas áreas se realizó a partir de considerar la posibilidad de aprovechar la inversión ya realizada por el municipio en el mejoramiento del transporte público y en el reemplazo de las infraestructuras de servicios públicos de acueducto y alcantarillado obsoletos, localizados sobre estos corredores. El POT no desarrolló modelaciones sobre el potencial del número de posibles viviendas a desarrollar, pues se trata de zonas muy particulares donde intervienen múltiples variables, por lo que es complejo sistematizar para establecer su potencial.

A su vez, el POT definió una serie de incentivos para el desarrollo de Vivienda Social en las áreas de densificación y en otras áreas de la ciudad. Instrumentos como el aporte por edificabilidad, donde se fija un tope en la construcción de cada edificación a partir del cual quien desarrolle un proyecto deberá aportar al municipio en dinero o en suelo, según sea el caso, excluyen los proyectos destinados a viviendas VIS y VIP.

Como proyectos representativos de renovación urbana se encuentran los de Ciudad Paraíso, que incluye cuatro planes parciales: Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia.

Ciudad Paraíso está incluida desde el POT anterior, y se consolidó con la adopción de dichos planes parciales en tiempos distintos. Surge por la necesidad de transformar y

recuperar un sector importante de la ciudad, la sede de la fiscalía y la estación del SITM, ya considerados en el proyecto, que se plantean como estrategia para atraer la inversión privada. Los planes Sucre y San pascual incluyen un número importante de viviendas VIS y VIP, estimado por encima de las 4.000 unidades.

11.2. Diseño y planificación para la vivienda y el hábitat en las áreas de renovación urbana

Las zonas de densificación propuestas por el POT son un concepto nuevo dentro del planeamiento de la ciudad, pues tradicionalmente el sector público no las había definido como objeto de intervención. Hasta el POT 2014 se habían sancionado normas que permitían el reemplazo de las antiguas construcciones por nuevos edificios en altura sin otras consideraciones.

El POT es consciente de los problemas que estos procesos de densificación “espontáneos” generaron: congestión, mala movilidad, disminución del espacio público y de las dotaciones por habitante, y saturación de las redes de servicios públicos. Por lo tanto, de acuerdo con los nuevos patrones de vida de la población de Cali, el POT hizo un análisis de las áreas que tienen potencial de densificación, que permitirían mayores densidades, siempre y cuando fuera posible dotar las áreas con las infraestructuras y dotaciones adecuadas a la nueva población.

De manera que, a la vez de adoptar una serie de normas urbanísticas que impulsan el desarrollo de construcciones más densas (facilitar el englobe de predios, la intervención por manzanas o la intervención predio a predio), el POT definió que estas áreas de densificación no pueden desarrollarse únicamente mediante proyectos individuales de sustitución de antiguas construcciones por nuevos edificios más densos, sino que hay que dotarlas de los nuevos espacios públicos, equipamientos y condiciones de movilidad acordes con la población esperada. Por lo tanto, estas zonas requieren un manejo y tratamiento especial por parte del municipio, que implica tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. **Infraestructura:** identificar los proyectos de infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios, así como los proyectos de nuevos espacios públicos que se requieren para soportar la densificación proyectada en viviendas. Las manzanas

que no requieren estos proyectos son susceptibles de densificar a corto plazo. Ahora bien, las zonas o porciones de corredores estratégicos que, además de esta condición, presenten precios del suelo adecuados para el desarrollo de viviendas VIP-VIS⁴⁸, deben ser consideradas como proyectos prioritarios.

2. **Proyectos urbanos para mejorar las condiciones del hábitat:** identificar los lugares de oportunidad para el desarrollo de proyectos urbanos que incluyan nuevas construcciones de vivienda o creen las condiciones de entorno urbano que fomenten el desarrollo de proyectos de vivienda privados.
3. **Proyectos VIP-VIS:** identificar las zonas donde es más viable el desarrollo de proyectos de vivienda prioritaria y social, mediante proyectos que podrían ser desarrollados por la administración pública y/o los programas o mecanismos de apoyo o financiación del Gobierno nacional o del municipio.
4. **Condiciones para el desarrollo:** los proyectos deben tener mezcla de usos, como un elemento para mejorar el soporte financiero, deben definir igualmente una estrategia para generar inclusión económica de la población del sector a esa posible dinámica de comercio y servicios que proponga el proyecto.

En lo que se refiere a proyectos de renovación urbana en estas zonas de densificación, se identifican los siguientes aspectos:

1. Institucionalidad para la renovación urbana: fortalecer las entidades e instancias ya construidas para el desarrollo de proyectos de renovación urbana:
 - Fortalecer la EMRU (Empresa Municipal de Renovación Urbana) y la SRUPE (Subsecretaría de Renovación Urbana y Proyectos Especiales) y dotarla de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para adelantar los proyectos de renovación urbana identificados.
 - Mejorar la articulación entre la EMRU, la Secretaría de Vivienda Social (Subsecretaría de Renovación Urbana y Programas Especiales - SRUPE) y

⁴⁸ Para identificar estas zonas se definieron las siguientes variables: (a) densidad de población (hasta 400 habitantes por hectárea), (b) número de lotes por manzana (hasta 35 lotes por manzana), (c) distancia al eje del corredor (máximo de 200 metros), (d) precio de suelo (hasta 300 mil pesos el m²) y alto indicador de espacio público por habitante, lo cual se muestra en el mapa anexo "zonas susceptibles a densificar aledañas a corredores estratégicos".

el DAPM. Esta articulación puede ser a través de comités permanentes entre las entidades.

2. Articulación del sector público y el sector privado: fortalecer la instancia mixta creada para el desarrollo de proyectos de renovación urbana llamada Alianza para la Renovación Urbana, como un primer paso en la indispensable colaboración público – privada de proyectos de renovación urbana.

Para hacer más eficiente el desarrollo de los programas de renovación urbana en la ciudad, es necesario:

3. Complementar la reglamentación y fomentar el uso de la figura del Proyecto de Renovación Urbana como un instrumento más ágil que el Plan Parcial de Renovación tradicional, pues flexibiliza las cargas urbanísticas de los proyectos para las áreas con tratamiento de renovación urbana y se desarrolla directamente mediante licencia urbanística, lo que fomenta la intervención de proyectos por manzanas.

Complementar la figura de Proyecto de Renovación Urbana con el desarrollo de herramientas adicionales que permitan planear la renovación urbana de la ciudad, tales como:

4. El acompañamiento del municipio en el desarrollo de los proyectos que, además de la flexibilización de las cargas hechas en la norma, puede apoyar la gestión de predios, la gestión y desarrollo de alianzas público - privadas y la posible utilización de subsidios nacionales o locales en el caso de los proyectos VIS-VIP.
5. El empoderamiento de la EMRU como institución responsable de la revisión de dichos proyectos, con el concepto del DAPM y de la Secretaría de Vivienda Social cuando se presenten proyectos que incluyan VIS/VIP, y la posibilidad de un comité evaluador entre DAPM y SRUPE (SVS).
6. Analizar y determinar la posibilidad del desarrollo de proyectos progresivos o por etapas, lo que implica establecer el porcentaje desde el cual el proyecto pueda tener viabilidad (posiblemente entre el 60% y el 70% de los predios de la manzana a intervenir) como primera etapa de la formulación del proyecto.

11.3. Gobernanza y legislación de la vivienda en las áreas de renovación: elevar la capacidad institucional y ampliar los espacios de concertación ciudadana

Con respecto al fortalecimiento de la gobernanza, se propone el *fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional*, para lo cual se recomienda realizar un proceso de evaluación y reforma de la EMRU, que incluye:

1. Cinco gerencias de operaciones urbanas, a cargo de cada una de las cuatro áreas para densificación y la quinta para las zonas a redensificar a lo largo de corredores estratégicos. Cada gerencia requerirá de un equipo de gestión técnica y financiera que permita el seguimiento que demanda cada sector de la ciudad.
2. Centralizar para las cinco operaciones los temas de sistemas de información, legales y de apoyo financiero.
3. La dependencia de la EMRU, a cargo del componente social, deberá transformarse orientándose a la organización de la demanda y de las realidades socioeconómicas.
4. Ampliar la coordinación entre la Secretaría de Vivienda y Planeación Municipal a través de una instancia interna de la Alcaldía instalada para efectos de coordinación interinstitucional.
5. Implementar el convenio entre la EMRU y la SRUPE en cooperación con DAPM, para dar impulso a proyectos de vivienda en renovación en especial para VIS.

Como parte complementaria del fortalecimiento de la gobernanza, es necesario avanzar en la *gestión de alianzas público – privadas*: desde la gestión conjunta de la EMRU con la Secretaría de Vivienda, Planeación y el Despacho del Alcalde, han avanzado en la gestión de alianzas para los proyectos que hacen parte de Ciudad Paraíso y otros planes colindantes. Considerando ese avance se recomienda:

1. Crear procedimientos estándar de documentos para estas alianzas, que sean aplicables a otros sectores de la ciudad.

2. Determinar el conjunto de instrumentos de gestión del financiamiento que incluye estímulos económicos para los inversionistas y familias que se incorporan al proceso.
3. Constituir alianzas estratégicas con entes de financiamiento, siendo uno de ellos el Fondo Nacional del Ahorro.
4. Constituir alianzas estratégicas con las cajas de compensación.
5. Fortalecer la “Alianza para la Renovación Urbana”, la cual nace a partir de la unión de tres gremios: Cámara Colombiana de Infraestructura, la Lonja de Propiedad Raíz y CAMACOL Valle, unión llamada Clúster de la construcción. Es una instancia de cooperación público -privada, de gran importancia para el desarrollo y gestión de iniciativas de renovación. Sin embargo, la Administración Municipal no puede perder el liderazgo en el tema de renovación urbana y las iniciativas deben articularse con el sector público.

Un nuevo aspecto que se incluye en PLANeVITA, con respecto al POT y el PEV 2010, es la *organización de la demanda*: las áreas de renovación urbana R2, podrían incrementar la presencia de 50,000 nuevos hogares a estas zonas de la ciudad.

La información a la población y la orientación para que encuentre la oferta acorde a sus necesidades, exigen el fortalecimiento del área social de la EMRU y la creación de instancias de coordinación con otras dependencias a cargo del componente social al interior de SRUPE (SVS) y la Alcaldía. Por lo tanto se recomienda constituir:

1. Una base de datos de hogares interesados en adquirir o alquilar vivienda en las cinco zonas.
2. Crear, a través de tecnologías de la información, una plataforma que permita la atención, orientación y el seguimiento de los procesos de acceso a la vivienda en las zonas de renovación. Esto genera acceso a la información con canales de comunicación participativa.
3. Fomentar eventos como ferias inmobiliarias de renovación y distintos mecanismos de divulgación.
4. Constituir alianzas con entidades con experiencia para la organización de los nuevos propietarios en las que se apliquen las normas de régimen de propiedad horizontal, con el fin de fortalecer la sostenibilidad de los proyectos.

5. Constituir un proceso específico de organización, capacitación comunitaria y comunicación popular, con las comunidades vulnerables y de bajos ingresos que habitan en el sector de renovación de Ciudad Paraíso.

Santiago de Cali cuenta con diferentes herramientas institucionales y legales para desarrollar iniciativas de Densificación Urbanística. Para empezar, la EMRU es la institución encargada de ejecutar acciones urbanas integrales y de desarrollar programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, específicamente para la gestión y formulación de proyectos de renovación urbana (lo que incluye entre otras posibilidades, los polígonos y corredores de densificación).

Por otro lado, la Secretaría de Vivienda Social de la Alcaldía cuenta con una Subsecretaría de Renovación Urbana y Proyectos Especiales, que se encarga de liderar programas dirigidos a reformar el entorno urbano para hacerlo cada vez más habitable y sostenible. Su labor es impulsar planes parciales y proyectos especiales que cumplan con el propósito de recomponer zonas construidas que se encuentran deterioradas o degradadas, revitalizarlas y darles un nuevo sentido social. Esta subsecretaría también está encargada de la gestión de suelo para ese tipo de proyectos, pero este proceso no ha tenido resultados, por lo que se requiere, entre otras cosas, fortalecer el equipo de trabajo de gestión de suelos para brindar respuestas efectivas a proyectos urbanos.

En términos normativos, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 fomenta las acciones de renovación y redensificación de zonas estratégicas de las ciudades en Colombia. Igualmente, el Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Cali 2012-2015 en el componente de "Vivienda Digna" contempla la Densificación como una estrategia para desarrollar lo que su nombre indica: condiciones de vivienda y hábitat en armonía con las necesidades de los ciudadanos, que generen desarrollo social y económico.

Al fortalecer la gobernanza se busca que los instrumentos de gestión aprobados en el POT se reglamenten y apliquen. En el caso de redensificación, uno de los instrumentos es el aporte por edificabilidad, en el cual se fija un tope en la construcción de cada edificación, a partir del cual quien desarrolle un proyecto deberá aportar al municipio en dinero o en suelo y la Alcaldía debe velar porque este dinero se reinvierta en las áreas de redensificación y renovación urbana. La inversión puede darse en espacio público, equipamiento social o estímulos a la demanda en esta zona.

También se recomienda la implementación de un sistema de información geoespacial a cargo de la SRUPE/SVS, integrado a la Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali (IDESC) y articulado al SISBEN, para fortalecer la realización de avalúos de los proyectos, de tal forma que permita no incluir las expectativas en los precios del suelo. Para maximizar sus beneficios, los desarrollos en densificación deben analizarse de forma individual pero integrando todas sus dimensiones, sin exceder la capacidad de la infraestructura de servicios públicos, o en caso tal, se deben realizar las obras necesarias para ampliar su capacidad.

Es indispensable que el Gobierno municipal cuente con un sistema que le brinde información oportuna sobre el estado de la infraestructura urbana y las condiciones de los predios, entre otros. De esta forma se podría tomar cualquier tipo de decisión con respecto al suelo a partir de información de soporte. Dicho sistema puede hacer parte del Banco de Tierras que se plantea debe tener el municipio, para que se desarrolle de manera unificada.

11.4. Financiación de la vivienda y el hábitat en las áreas de renovación

En cuanto a la financiación, la ciudad deberá considerar por lo menos los siguientes instrumentos:

1. **Estímulos normativos a la densificación:** el POT contempló los derechos de edificabilidad, como unir predios para aumentar el suelo a construir y fomentar mayor altura con espacios verdes en sus entornos.
2. **Estímulos tributarios y en servicios públicos:** el Concejo de Cali deberá evaluar la viabilidad de exenciones en predial de tres a cinco años a los propietarios que adquieran las viviendas y locales comerciales hasta el 2027. La Alcaldía estudiará con el Gobierno nacional y con EMCALI y otras empresas, la posibilidad de una tarifa R2 diferenciada por un tiempo determinado.
3. **Fortalecer el acceso a financiamiento:** existen tres aspectos relacionados con el financiamiento;

- i. Para los casos VIP y VIS, la Alcaldía deberá crear un subsidio de renovación urbana o aporte complementario a otros subsidios nacionales o de Cajas de Compensación y al crédito. Su monto, dependiendo del valor de las soluciones y del tipo de población, podrá iniciar incluso con los costos de escrituración hasta un aporte más sustantivo.
 - ii. La Alcaldía evaluará el mecanismo de adquisición de toda la VIP que se construya en las áreas de renovación R2, con un mecanismo de asignación en alianza con las Cajas de Compensación y el Gobierno nacional que le permita recuperar la inversión. Ese mecanismo también se ha planteado para zonas de expansión.
 - iii. Para el acceso al crédito son fundamentales las alianzas con el sector financiero, en particular con el Fondo Nacional del Ahorro, con destino a créditos constructor como a hogares.
 - iv. Para el financiamiento de infraestructura de servicios y de equipamiento social, la Alcaldía evaluará la posibilidad de adquirir créditos con destino a esta infraestructura y diseñará, en el marco del plan maestro de vivienda, instrumentos de recaudo para cumplir con parte o la totalidad de la obligación adquirida. Entre los mecanismos de recaudo se podrá considerar un monto por espacios públicos y sociales de renovación.
4. **Considerar la plusvalía que se genera de los nuevos proyectos urbanos y que ya se encuentra reglamentada.** Se requiere hacer seguimiento y control por parte de Hacienda y DAPM para el cumplimiento de estos recursos en futuros proyectos VIP-VIS.
5. **Tener en cuenta los mecanismos de financiación endógenos comunitarios** que consideren la autoconstrucción, las cooperativas y organizaciones locales que aportarían al desarrollo de redensificación y renovación urbana.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea la posibilidad de desarrollo de nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada, lo cual se puede aprovechar para plantear un instrumento de financiación y gestión que permita explorar otras opciones de financiación para los proyectos de renovación, asimismo, que dicho instrumento permita direccionar los aspectos que han representado

una dificultad en la formulación e implementación de los planes parciales de renovación que incluyen vivienda, ya que el plan parcial de renovación no reconoce la realidad de la gestión urbana al considerar cargas que en muchas ocasiones hacen inviable el cierre financiero del proyecto.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 245, establece que la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS se transforma en la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, la cual tiene por objeto identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano en Bogotá y otras ciudades del país, para lo cual el municipio puede identificar y presentar al gobierno un proyecto estratégico a través de esta entidad para su financiación.

El CONPES 3750 del municipio realiza la destinación de los recursos de la deuda que tiene EMCALI con la Nación, a raíz de la intervención que se hizo a dicha empresa, para que sean destinados a la inversión en servicios públicos en áreas de renovación y en el área de expansión, en concordancia con el plan de inversiones del POT.

Otra opción de financiación de proyectos de renovación urbana se encuentra en el Sistema General de Regalías (SGR), donde bajo el marco del Acuerdo 17 de 2013 es posible la formulación y financiación de este tipo de proyectos.

El Tratamiento Renovación Urbana del POT vigente, señala los beneficios en materia tributaria que por norma nacional se le asignan (exención del impuesto de delineación urbana, tope VIS de 175 SMLMV). Asimismo, el POT estableció que los aportes por edificabilidad tienen destinación a infraestructura de Espacio Público para las zonas deficitarias, entre las que pueden estar algunas zonas de densificación.

Existen otros instrumentos que aún no han sido desarrollados normativamente en Colombia y que podrán explorarse en la elaboración del Plan Maestro de Vivienda, y ser incorporados en el proyecto de Acuerdo Municipal sobre instrumentos de financiación para el Plan Especial de Vivienda y Hábitat. Uno de ellos es el modelo de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACS) un instrumento de financiamiento en densificación, ya que los certificados fueron creados en el ámbito de Operaciones

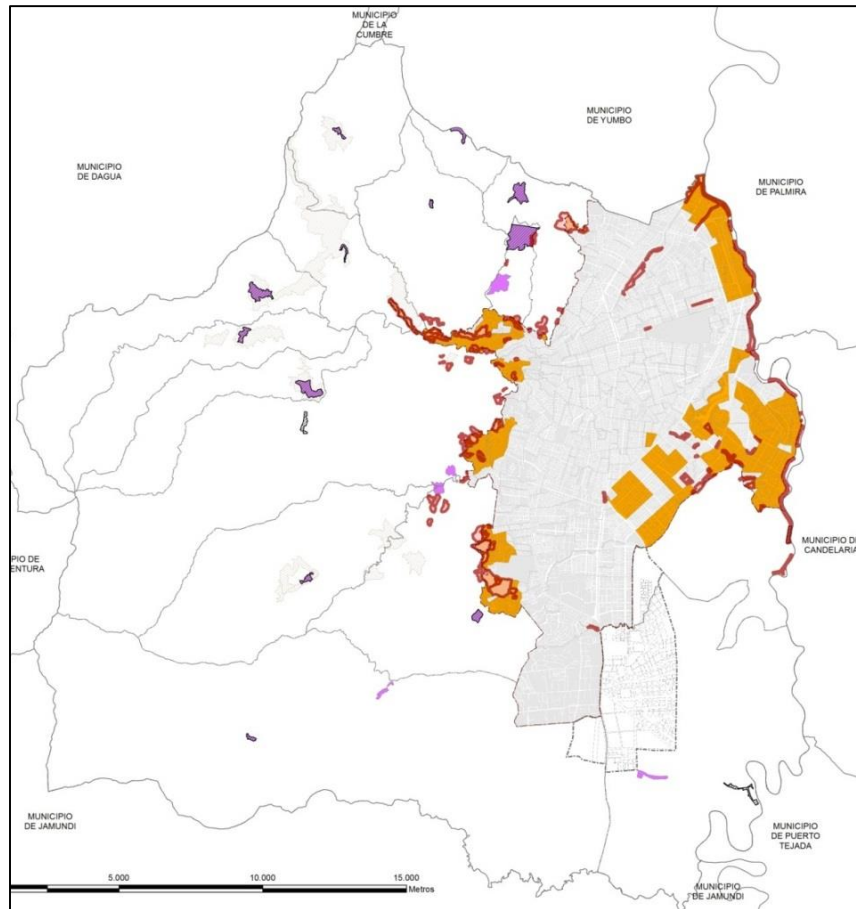
Urbanas⁴⁹ desarrolladas en Sao Paulo (Brasil). Este instrumento tiene como finalidad obtener recursos financieros a partir de la concesión de derechos de construir más allá de las restricciones normativas, para realizar proyectos de infraestructura pública o para vivienda social. Para esto es necesaria una reglamentación que establezca las condiciones para la aplicación, y la creación de un mecanismo como una bolsa que permita la administración y el manejo de los recursos captados por las CEPACS.

⁴⁹ Instrumento legalmente constituido aplicado a un área urbana definida, para el cual se desarrolla un proyecto de intervenciones del poder público con el objetivo de dotar o mejorar la infraestructura y los equipamientos urbanos a fin de hacerlos compatibles con la densificación deseada. Fuente: “Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina” Lincoln Institute Of Land Policy.

12. MEJORAMIENTO INTEGRAL EN SECTORES URBANOS Y RURALES

Figura 11. Mapa de áreas para mejoramiento integral POT

ÁREA URBANA		ÁREA RURAL	
No. BARRIOS	72	No. BARRIOS	17
POBLACIÓN APROX	860.346	POBLACIÓN APROX	19.741
ÁREA EN HA.	2.685	ÁREA EN HA.	278



Fuente: POT 2014.

El Plan Especial de Vivienda y Hábitat reconoce los avances del POT 2014 y plantea nuevos elementos en el abordaje de la estrategia. Se identificaron los sectores de la ciudad en los que, por una combinación de situaciones de marginalidad y pobreza, deben realizarse acciones integrales de vivienda, entorno e inclusión para su transformación. El

POT deja la propuesta de la formulación de la política de mejoramiento integral de barrios, la cual se encuentra avanzada en su formulación.

El concepto y las experiencias de mejoramiento integral de barrios han ido cambiando en Colombia y Latinoamérica, de manera que, acorde con la evolución de diversas experiencias, desde la perspectiva de la nueva agenda urbana PLANeVITA plantea los siguientes aspectos:

En planificación y diseño es primordial un proceso de caracterización detallada de los sectores urbanos, articulado con las estrategias de reducción de pobreza. Cali tiene en este momento unos sectores y barrios priorizados por el POT, adicionalmente se encuentra en formulación la Política de Mejoramiento del Hábitat, la cual debe complementarse con los demás programas del gobierno local, tales como Territorios de Inclusión y Oportunidades TIOS y con los que el programa Cali Hambre Cero pueda contribuir en el corto plazo 2016 – 2019. La recomendación de PLANeVITA, es que se identifiquen y focalicen las primeras acciones de mejoramiento integral en los sectores priorizados por el programa de mejoramiento, y que los programas de erradicación de pobreza, pobreza extrema y hambre se orienten hacia dichas zonas que ya ha priorizado el POT y se han analizado en el presente plan para mejoramiento integral.

La razón de este aspecto central en la planificación y diseño, está relacionada con la coordinación necesaria de las instituciones públicas en su actuación territorial. Y en este contexto, los recursos y acciones de mejoramiento integral de barrios concurren con programas de reducción de pobreza e inclusión social y económica.

Las acciones de planificación y diseño articuladas a la gobernanza deberán tener espacios de diálogo y participación ciudadana en las propuestas de solución. Este aspecto es determinante en la identificación de prioridades, en los impactos logrados y en la sostenibilidad de las inversiones realizadas. La comunicación popular del plan debe ser parte de la apropiación comunitaria, para que la comunidad sea protagonista de las transformaciones de su sector. La gobernanza del componente social es más fuerte si hay concurrencia de instituciones en el marco de los programas como TIOS y Cali Hambre Cero, que hacen sinergia con el mejoramiento integral.

El programa de mejoramiento integral deberá realizar una estrategia para cada sector priorizado, orientada a la inclusión socioeconómica de la población y a su entorno. La

planificación y el diseño de las obras de infraestructura buscan articular las necesidades del contexto local, por lo que deberán estar orientadas por la estrategia de anillos, de tal manera que abarquen un radio de acción territorial hasta el lugar de trabajo del 50% de la población del sector priorizado. Esta estrategia de anillos busca generar una unidad de inclusión económica en el sector urbano marginado y en situación de pobreza, es decir, es una intervención que apunta a la inclusión espacial, económica y social de la población a la ciudad. Por supuesto, deberá complementarse con acciones de otras dependencias el fortalecimiento de la organización comunitaria para la empleabilidad y el emprendimiento, en los temas en los cuales hay oportunidad de inclusión económica a las cadenas productivas de los anillos territoriales, que hay sido determinados en la identificación de las prioridades de las políticas del Municipio.

El Programa debe mantener los componentes de regularización y legalización, e incluir en el proceso diseños que busquen solventar la conectividad, movilidad y corredores seguros entre viviendas y centros educativos, como también hacer reacomodamientos del loteo inicial en la búsqueda de abrir espacios públicos y predios para equipamiento social.

La propuesta principal para el corto plazo en los procesos de mejoramiento, será la identificación de zonas de alto riesgo mediante un censo previo. En aquellas zonas que se encuentren en áreas de riesgo mitigable, se determinará la posibilidad de legalización y mejoramiento mediante la priorización de su intervención. Por otro lado, el procedimiento para aquellas zonas de riesgo no mitigable, será la declaración de emergencia para poder así canalizar recursos departamentales y nacionales hacia el reasentamiento y su respectiva reubicación en zonas seguras en los casos en que esto sea posible, ya sea en vivienda nueva o usada.

La Alcaldía de Cali ha mantenido un programa de subsidios para mejoramiento de vivienda, con un promedio reciente de 800 subsidios anuales. Por lo menos el 90% de estos subsidios deberán invertirse en las zonas priorizadas en la confluencia territorial de los programas de reducción de pobreza y mejoramiento integral.

Uno de los mayores retos en las experiencias nacionales e internacionales en mejoramiento integral de barrios, como en los programas de reducción de pobreza, pobreza extrema y hambre con enfoque territorial, es la coordinación interinstitucional y la concurrencia de recursos. Por esta razón, los acuerdos sobre territorios de intervención se deben determinar mediante los diferentes enfoques de priorización. Entre otros aspectos,

el Comité de Asentamientos es un espacio para la concurrencia institucional y el punto de partida para una gobernabilidad fuerte del proceso, apoyado con una gestión efectiva de financiamiento.

En cuanto a financiamiento, la Alcaldía de Cali puede adelantar gestiones de recursos ante el Gobierno Nacional en las siguientes fuentes de subsidios de vivienda:

Para reasentamiento de zonas de alto riesgo:

1. Una vez se cuente con un censo de la población a reasentar de una zona de alto riesgo, la cual quedaría despejada en su totalidad si se implementa el reasentamiento, el paso siguiente es concertar con el Gobierno nacional los recursos disponibles y ya garantizada la existencia de los mismos se procede a una declaración de emergencia para la zona. Esta declaratoria de emergencia debe hacerse de forma simultánea por la Alcaldía, la Gobernación y el Gobierno nacional. La emergencia tiene un espacio de tiempo limitado, por lo que en ese periodo se hace la asignación de recursos nacionales y de ser posibles recursos complementarios de la Gobernación y la Alcaldía.
2. Los subsidios de reasentamiento por declaración de emergencia por desastre natural, pueden aplicarse tanto en vivienda nueva como usada. Se recomienda que, apoyados en la organización comunitaria, la mayor cantidad posible de población se ubique en zonas y viviendas seguras, nuevas o usadas, colindantes a la zona declarada de reasentamiento.
3. La razón fundamental es que la población mantenga los lazos sociales de su entorno y los vínculos de educación y empleo en la zona. Los asentamientos en otras zonas de la ciudad o la región (los subsidios nacionales de este carácter son de aplicación en cualquier parte del país) demandan la solución del acceso a derechos del sistema universal de protección social en el entorno de su nuevo asentamiento.
4. Cali tiene esta experiencia para el caso del jarillón y el país la tiene en este y otros casos como el volcán Galeras, entre otros.

Para acceder a subsidios de mejoramiento del Gobierno, la Secretaría de Vivienda podrá formular el proyecto directamente o asociarse con una entidad que le brinde los servicios de postulación técnica, social (listados de hogares beneficiarios con la

documentación establecida para la gestión de subsidios) y financiera de una propuesta de familias. El Gobierno nacional, en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con FONVIVIENDA, a partir del 2016 estará asignando un importante número de subsidios de mejoramiento que podría superar los 50,000.

Plantearse mejoramientos integrales, con inversiones en las viviendas a partir de subsidios familiares de vivienda tiene resultados limitados, debido al bajo número de subsidios que se obtienen. Esto hace que su impacto sea bajo.

Por esta razón, PLANeVITA recomienda diseñar e implementar un programa de mejoramiento de vivienda mediante crédito en los sectores priorizados y en alianza con:

- Productores y comercializadores de materiales de construcción, incluidas sus redes de distribución.
- Entidades de microfinanciamiento y el Fondo Especial de Vivienda.
- Entidades de asistencia técnica que incorporan el trabajo social.
- El sector académico para formación.
- Las comunidades organizadas en empresarios de la construcción que ofertan la mano de obra.

Otro aspecto del financiamiento es el de las alianzas con las cajas de compensación. Consiste en postular luego de su identificación, a los hogares que habitan en el sector para el mejoramiento y reasentamiento, con un subsidio complementario de la Alcaldía.

La financiación de los procesos de legalización deberá estar a cargo de la Alcaldía y de aportes de las comunidades. Igualmente, los recursos de los programas de reducción de pobreza e inclusión económica podrán ser complementarios con inversiones de acceso a infraestructura de servicios sociales. De otra parte, la Secretaría de Vivienda de la Alcaldía fortalecerá las alianzas con las empresas de servicios públicos para el mejoramiento, restitución y regularización de los servicios públicos, incluidos las telecomunicaciones y la gestión integral de residuos sólidos. La concurrencia de recursos de otras dependencias de la Alcaldía para espacios públicos, recreación, deporte, cultura, entre otros, deberá hacer parte de la estrategia que se determine para cada territorio priorizado.

En cuanto a vivienda rural, PLANeVITA recomienda que el programa de mejoramiento rural coincida e incluso se supedite a la propuesta de desarrollo rural de la Alcaldía. En este contexto, el énfasis del mejoramiento integral deberá estar en infraestructura y conectividad productiva a la ciudad y en viviendas productivas.

Para los casos de mejoramiento de vivienda rural, el Ministerio de Agricultura está preparando la asignación de subsidios más alta de la historia para el 2016, cercana a los 600.000 millones de pesos, y posiblemente continúe en un nivel alto los años posteriores. La Alcaldía deberá reservar el 20% de recursos de contrapartida para postular con prontitud a esta bolsa de corto plazo y estar atenta a las futuras postulaciones anuales. Se requiere que los subsidios entregados sean considerados bajo una estrategia de titulación masiva, para que luego los beneficiados puedan ser incluidos dentro de los requisitos que el Gobierno nacional exige para que accedan a subsidios de mejoramiento.

La inclusión económica de las zonas rurales a las oportunidades económicas de Cali está en temas de seguridad alimentaria, servicios ambientales y turismo. Por esta razón, la priorización rural será una determinante en las zonas de mejoramiento. Están incluidas para estudio en el POT y determinan la relación urbano – rural.

El Plan Maestro de Vivienda incorporará en su formulación los diferentes proyectos a realizar que permitan desde este mantener postulaciones a subsidios todos los años y un proceso de intervención por zonas urbanas y rurales de la ciudad.

12.1. Diagnóstico de la vivienda y el hábitat en el mejoramiento integral urbano y rural

El Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 0373 de 2014) plantea la necesidad de formular una Política Municipal de Mejoramiento Integral, la cual se encuentra en desarrollo por la Secretaría de Vivienda Social de la alcaldía de Cali y el DAPM y aborda los siguientes aspectos:

- Coordinación interinstitucional para la ejecución de programas y proyectos de mejoramiento integral, tanto para el área urbana, como rural.

- Objetivos y estrategias para garantizar la financiación de los programas y proyectos, la coordinación interinstitucional, así como su articulación con los planes de desarrollo municipal y el Plan de Gestión Ambiental Municipal.
- Criterios para la priorización de programas y proyectos de mejoramiento integral.
- Componentes de los programas de mejoramiento integral, que señale a los actores responsables.

12.1.1. Indicadores de seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento integral⁵⁰

La Política de Mejoramiento Integral del Hábitat es una necesidad que responde a los lineamientos nacionales.

A partir del CONPES 3604 de 2009 “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios”⁵¹, el POT definió el mejoramiento integral como un programa que busca intervenir áreas de origen informal, con el fin de completar o corregir las deficiencias urbanísticas, mediante procesos de construcción y cualificación del espacio público, el sistema de movilidad, desarrollo de equipamientos colectivos y regularización de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Para este efecto

⁵⁰ Tomado de artículo 15, Acuerdo 0373 de 2014 (POT 2014).

⁵¹ El CONPES 3604 de 2009 establece el diagnóstico nacional sobre la situación urbana que soporta la necesidad de generar los programas de Mejoramiento Integral de Barrios MIB en el país. Identificó en ese año cerca de 1.600 barrios como áreas para intervención de este tipo de programas y proyectó hacia el futuro que, si no se toman medidas para resolver el problema, para 2020 el 17% de los hogares urbanos estarán localizados en asentamientos precarios. El CONPES presenta como antecedentes de formulación e implementación de proyectos de MIB en el país, proyectos como el PRIMED de Medellín y “Sur con Bogotá” y muestra como a partir de la expedición de la ley 388 de 1997 y la formulación de los POT, este tipo de intervenciones se hace con mayor frecuencia; quizás la exigencia de definir en los POT las áreas de mejoramiento integral (como tratamiento) permitió a los municipios tener mayor conciencia de su necesidad. Para el desarrollo de los programas de mejoramiento integral el CONPES identifica el ciclo de los proyectos, que pueden servir como base para el desarrollo de los programas municipales de Mejoramiento Integral de Barrios; un ejemplo de éstos es el programa piloto de mejoramiento integral de barrios en el barrio La Arboleda, que implicó la asistencia técnica y financiera del Ministerio de Vivienda al Municipio de Cali en etapa de pre inversión, a pesar que el proyecto no ha sido aún ejecutado.

estableció ocho componentes: amenazas y riesgos, ambiente, servicios públicos domiciliarios, accesibilidad y movilidad, equipamientos, espacio público, condiciones de la unidad de vivienda y población.

En ese contexto, el mejoramiento integral es entendido como una forma de actuar de acuerdo con condiciones de carencia de elementos urbanos en sectores determinados y no como un tratamiento normativo. Se debe llevar a cabo a través de programas concretos, orientados al mejoramiento integral en área urbana a través de dos subprogramas, uno dirigido al mejoramiento de los AHDI que beneficia principalmente a la población ubicada en la zona de ladera (zonas de riesgo) y otro denominado mejoramiento integral de barrios, que beneficia principalmente a la población asentada en oriente. Asimismo, desde el POT se identifica la necesidad de generar mejoramiento integral en suelo rural, priorizando para ello los centros poblados.

El POT 2014 identificó 70 barrios potenciales para evaluación del programa de mejoramiento integral (2,685 hectáreas de la zona urbana) y 17 sectores objeto del programa en cabeceras y centros poblados (278 hectáreas), para un total 2,963 hectáreas. Igualmente, estableció la necesidad de evaluar la aplicación del programa en los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI) (525 hectáreas aproximadamente).

La densificación o aumento de viviendas nuevas en Cali en ciertas comunas en las que se han identificado áreas para mejoramiento integral y que, de acuerdo con las condiciones urbanísticas, se puede establecer que son el resultado de la autoconstrucción de viviendas nuevas en un mismo lote en barrios que fueron legalizados. Las siguientes tablas muestran el aumento de viviendas entre 2005 y 2015 en la zona de ladera (donde hay presencia de AHDI) y en zona oriental (comunidades con presencia de barrios legalizados a mejorar):

Tabla 6.

Aumento de viviendas en zona de ladera

Comunas	Viviendas año 2005	Viviendas año 2015	Aumento viviendas	Porcentaje de aumento
1	12,318	19,071	6,753	55%

18	23,013	35,085	12,072	52%
20	15,045	18,089	3,044	20%
Total	50,376	72,245	21,869	43%

Tabla 7.

Aumento de viviendas en zona oriental

Comunas	Viviendas año 2005	Viviendas año 2015	Aumento viviendas	Porcentaje de aumento
13	36,804	41,749	4,945	13%
14	32,537	39,645	7,108	22%
15	27,582	38,042	10,460	38%
Total	96,923	119,436	22,513	23%

Estos datos permiten afirmar que entre el 2005 y 2015 se construyeron cerca de 22,000 viviendas nuevas en la zona oriental y en la zona de ladera del municipio. La mayoría son construcciones informales que seguramente necesitarán programas diferenciados de mejoramiento integral. Mientras algunos son asentamientos informales que forman Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (principalmente en la ladera occidental), en la zona oriental los barrios ya fueron legalizados y requieren programas de mejoramiento para adecuar sus infraestructuras y dotaciones a la nueva realidad poblacional.

Algunas zonas del municipio que se han identificado para recuperación y mejoramiento integral como la ocupación del Jarillón del Río Cauca y el área forestal protectora de la laguna del Pondaje en la zona oriental, son sectores para la ciudad en riesgo no mitigable, por lo tanto requieren de un reasentamiento por estar ubicados en zonas que no son susceptibles de legalización ni de mejoramiento integral.

Por otra parte, se ha identificado la necesidad de generar por parte del municipio una política que oriente estas intervenciones, por lo cual la Secretaría de Vivienda Social, con el apoyo del DAPM, se encuentra formulando la Política de Mejoramiento Integral de Hábitat, que hasta el momento ha definido a nivel de norma principalmente tres aspectos:

- La estructura operativa para la financiación de los programas y proyectos de mejoramiento.
- El Fondo Especial de Vivienda para el manejo de los recursos de programas y proyectos de mejoramiento integral.
- El Comité de Mejoramiento Integral como instancia para la articulación de actores.

Asimismo, la Alcaldía de Cali ha avanzado en la implementación de programas que generan mejoramiento integral, para lo cual la Estrategia TIOS busca avanzar en inclusión social, desarrollo humano, tejido social y participación comunitaria, mediante una metodología de intervención social que focaliza, articula y sincroniza las intervenciones sociales públicas y privadas en territorios específicos para asegurar mayor impacto. Los objetivos de la Estrategia pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Combatir las trampas de pobreza.
2. Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades.
3. Incrementar la oferta pública (infraestructura y servicios) en los sectores vulnerables de Cali.
4. Construir una red de aliados con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, para aumentar el impacto y cobertura de las intervenciones en territorios vulnerables.
5. Prevenir riesgos y catástrofes estimulando resiliencia a nivel comunitario. Tiene base en el Plan de Desarrollo Municipal, línea 1, la cual plantea la acción multidimensional y diferenciada, enfocada a los territorios y ciudadanos más necesitados y vulnerables.

Por último, es preciso resaltar los aspectos principales de uno de los proyectos mencionados como es la intervención en el área del Pondaje y Charco Azul, el cual se denominó Plan integral de Reordenamiento y Mejoramiento Integral de las lagunas el Pondaje y Charco Azul.

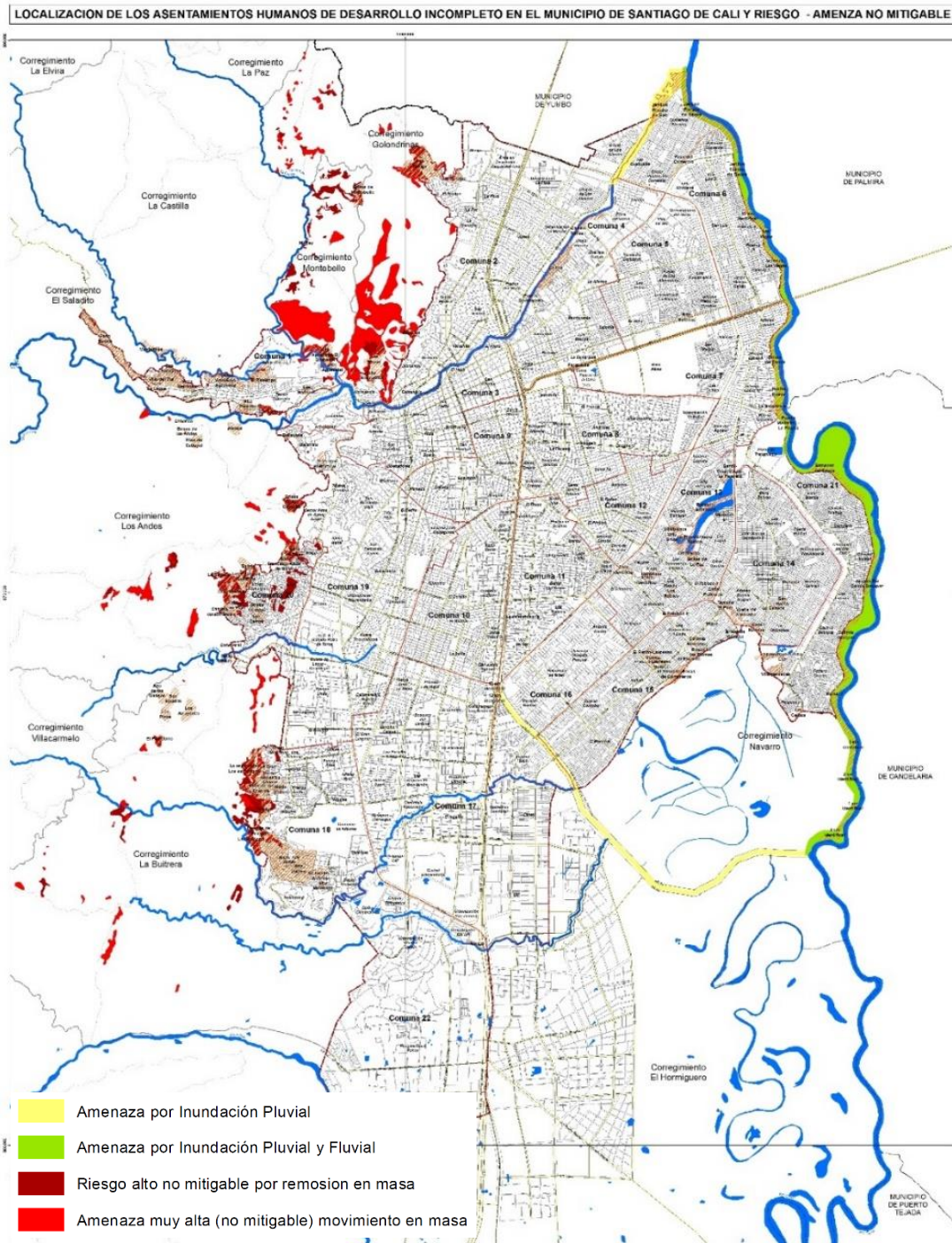
En cumplimiento de una sentencia que ordena la recuperación de la capacidad hidráulica de las lagunas del Pondaje y Charco Azul y con base en el acuerdo municipal que permite la utilización de 70 metros de los 100 dejados como aislamiento de protección a los bordes de las lagunas, se plantea la ejecución del proyecto Ciudadela Recreativa Pondaje y Charco Azul.

Con una capacidad de 1,940 unidades de vivienda VIP para la reubicación de igual número de hogares, el cual se ha presentado al Fondo Adaptación en su primera etapa de 600 viviendas, el proyecto cuenta con espacio público y equipamientos, se proyecta desarrollar en tres etapas a 2018, como oferta para los hogares a reubicar, en el marco del convenio que se adelanta para la mitigación de los riesgos de inundación generados por el fenómeno de la niña de los años 2010 y 2011.

Los recursos provienen del Fondo Adaptación –FA que aporta 60 SMLV por cada vivienda y el Fondo Especial de Vivienda - FEV que aporta un Subsidio Municipal de 10 SMLV, con lo cual se completa el valor de 70 SMLV de una vivienda de interés prioritario. Una vez aceptado el proyecto se iniciará su ejecución con los recursos del FA, quien realizará un anticipo del 30% del valor de las viviendas. Los dineros del terreno del municipio se reinvertirán en la ejecución de los equipamientos. Las secretarías de Bienestar Social, Deporte y Educación participan en la construcción de parte de los equipamientos. Para la ejecución del proyecto se ha firmado un convenio entre Comfandi, una constructora y el FEV⁵².

⁵² Fuente: Secretaría de Vivienda Social.

Figura 12. Mapa Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto y amenaza no mitigable



Fuente: Elaboración propia a partir de la del POT 2014.

12.2. Diseño y planificación del mejoramiento integral urbano y rural

La focalización territorial determina que los primeros sectores urbanos y barrios para este programa de mejoramiento integral urbano y rural son los sectores priorizados, y que los programas de erradicación de pobreza, pobreza extrema y hambre se orientan hacia las zonas priorizadas por el POT, analizadas en el presente plan para mejoramiento integral.

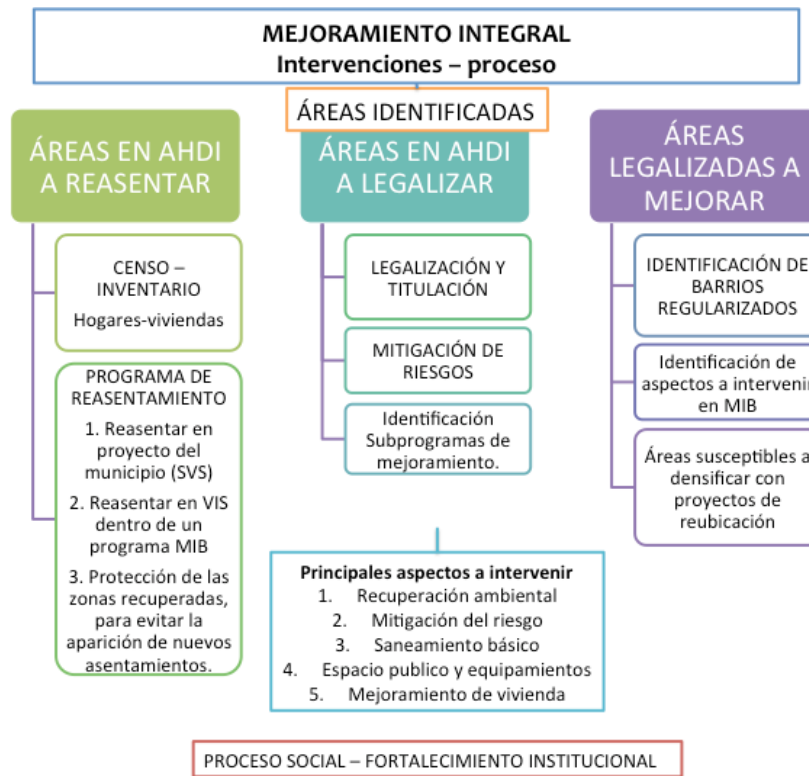
La estrategia TIOS (Territorios de Inclusión y Oportunidades) que ha venido desarrollando el municipio desde el 2012, es una base muy importante para los programas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), pues ha logrado implementar de manera coordinada las acciones particulares de mejoramiento (inclusión y oportunidades como se denominan en este caso) desarrolladas por diferentes entidades municipales hacia un fin predeterminado.

Esta coordinación de acciones sectoriales hacia el fin del mejoramiento del barrio, es indispensable en los programas de mejoramiento integral, pues permite potenciar cada una de las acciones individuales. El programa TIOS es una base estratégica que debe tener continuidad para el programa de mejoramiento integral, en el cual se deben enmarcar las acciones de mejoramiento integral en las áreas delimitadas por el POT y analizadas en este Plan Especial de Vivienda y Hábitat.

En este contexto, definido desde el Plan de Ordenamiento Territorial, el CONPES 3406 de 2009⁵³ y el diagnóstico de la situación de los asentamientos y de las zonas a mejorar en Cali, los tipos de intervención, el proceso y los elementos básicos para el mejoramiento integral en la ciudad se pueden observar en la Figura 13.

⁵³ Para el desarrollo de los programas de mejoramiento integral el CONPES identifica el ciclo de los proyectos, que pueden servir como base para el desarrollo de los programas municipales de Mejoramiento Integral de Barrios; un ejemplo de éstos es el programa piloto de mejoramiento integral de barrios en el barrio La Arboleda, que implicó la asistencia técnica y financiera del Ministerio de Vivienda al Municipio de Cali en etapa de pre inversión, a pesar que el proyecto no ha sido aún ejecutado.

Figura 13. Mejoramiento integral: intervenciones y proceso.



Fuente: Elaboración propia

En los tres escenarios diferenciados en la Figura 13 es posible identificar diferentes tipos de asentamientos para la planeación y gestión del programa de mejoramiento integral:

1. Programa de reasentamiento para Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto. Se trata de reubicar los asentamientos informales localizados en zonas de riesgo no mitigable. El reasentamiento debe estar en el marco de la Política de Gestión del Riesgo y Desastres.

Este tipo de programas requiere, en primer lugar, la elaboración de un censo – inventario de los AHDI para identificar con precisión los hogares y viviendas que deben ser reasentadas. Esta actividad debería estar en cabeza de la Secretaría de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en coordinación con la oficina de la Gobernación del Valle. De igual manera, este inventario podría ser apoyado por un Catastro Multipropósito en los procesos de actualización.

El programa de reasentamiento de población de los AHDI en alto riesgo no mitigable debe ser progresivo y mediante las declaraciones de situación de emergencia en coordinación con el Gobierno departamental y nacional. Este proceso implica el reasentamiento de un número muy importante de hogares, que se estima aproximadamente en 22,693 hogares (equivalentes a 83,966 habitantes) en un total de 313,32 hectáreas; el 70% de estos asentamientos se localizan en área urbana y el 30% en área rural⁵⁴.

En conclusión, el programa exige que se realice una priorización muy detallada de los asentamientos a intervenir, y se contemple la posibilidad de definir unas condiciones de permanencia transitoria que permitan mitigar temporalmente el riesgo.

2. Programas de mejoramiento de AHDI para sectores de origen informal, que implica la realización de los siguientes subprogramas:

- Programa de legalización de AHDI para los asentamientos de origen informal que pueden permanecer en los lugares donde están, una vez se consideren las condiciones geológicas de los terrenos y su localización. Este programa de legalización y titulación es de vital importancia e implica definir una estrategia de implementación para el proceso que se desarrolle paralelamente al mejoramiento de entorno.

Se deben establecer criterios precisos para la priorización y poner en marcha un sistema de legalización y titulación masiva, como paso indispensable para la intervención en mejoramiento del entorno y de la unidad de vivienda.

Las áreas objeto de estudio para realizar dicho programa, se estiman en un total de 211.62 hectáreas localizadas en área urbana, con 65,123 habitantes equivalentes a 17,601 hogares⁵⁵. Dichas áreas no deben ser reasentadas por

⁵⁴ La estimación de estas cifras se realizó con la información de la base cartográfica de AHDI del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, año 2014, en concordancia con las áreas definidas con riesgo y amenaza no mitigable, de la misma entidad.

⁵⁵ *Ibíd.*

riesgo o amenaza, sin embargo, se deben realizar estudios para determinar las acciones de mitigación del riesgo y de trabajo con la comunidad.

- Subprogramas de mejoramiento de los sectores de origen informal para barrios legalizados o en proceso de legalización y regularización. Para su desarrollo es necesario definir los subprogramas de intervención que requiere cada una de las zonas, dependiendo de sus características, y diferenciar las áreas consolidadas con falencias en materia de espacio público, equipamientos y transporte de aquellos AHDI que, además de esas falencias anteriores, presentan fallas críticas en la infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios.

El POT definió una primera caracterización de las zonas de mejoramiento, que incluyó otras áreas que presentaron déficit de algunos aspectos de entorno dentro del análisis de hábitat (ver Figura 14).

Los barrios informales localizados en la ladera requieren especial consideración, ya que en esta zona es necesario adecuar los programas de dotación de infraestructura a la complejidad de terrenos en los que se deben abordar temas de mitigación de riesgos y recuperación e intervención ambiental paralelos al desarrollo del saneamiento básico, la legalización y regularización.

Para los programas de mejoramiento, en el marco del Plan Maestro de Vivienda es necesario estudiar la posibilidad de flexibilizar las normas urbanísticas generales, puesto que las condiciones urbanísticas de algunos sectores no permiten que la regularización se haga empleando las normas propuestas para la ciudad formal.

El mejoramiento de vivienda debe estar incluido en el mejoramiento integral, en especial en este programa donde se presentan viviendas con mayores carencias. Para avanzar en esta concurrencia de recursos es importante resaltar que, debido a que los subsidios para mejoramiento de vivienda a partir de la Resolución 258 de 2013 únicamente aplican a proyectos realizados por la Secretaría de Vivienda Social, es decir, no aplican para vivienda comprada por privados, es necesario que la norma sea modificada

para que sea posible el mejoramiento a cualquier vivienda cumpliendo ciertos requisitos. Asimismo, se requiere la evaluación del cubrimiento de dichos subsidios en vivienda rural y estudiar la posibilidad de que el monto de los subsidios se amplíe.

3. Por último, el programa de mejoramiento de barrios ya legalizados, que han tenido procesos de densificación en zonas donde se han generado nuevos déficit de infraestructuras, espacios públicos y dotaciones por la llegada de nueva población.

Para obtener un mayor alcance y resultados en el mejoramiento de vivienda en los sectores priorizados para mejoramiento integral, PLANeVITA recomienda diseñar e implementar un programa de mejoramiento de vivienda con crédito en alianza con:

- i. Productores y comercializadores de materiales de construcción, incluidas sus redes de distribución.
- ii. Entidades de microfinanciamiento y el Fondo Especial de Vivienda, que gradualmente incursionen en recaudo de crédito con plataformas móviles como celulares y otras.
- iii. Entidades de asistencia técnica que incorporan el trabajo social. Existen entidades⁵⁶ de este perfil en Cali, las cuales tienen experiencia nacional e internacional, por lo que brindan un valor agregado en su trabajo comunitario.
- iv. El sector académico para formación.
- v. Las organizaciones de base comunitaria, organizadas en empresarios de la construcción que ofertan mano de obra.

En esta misma dirección, existen avances con la experiencia de La Fundación Carvajal, que ha iniciado un programa de optimización del mercado de vivienda informal en los territorios TIOS de la Comuna 15, el cual tiene por objetivo “Diseñar un modelo de colaboración que permita Identificar y optimizar la cadena de valor de la producción social de vivienda en la comuna 15”. El programa se encuentra en la etapa de diagnóstico e

⁵⁶ Hábitat para la Humanidad, Techo, entre otras.

identificación, que incluye la caracterización e identificación del mapa de mercado para la producción (mejoramiento y ampliación) de vivienda⁵⁷.

En cuanto a vivienda rural, PLANeVITA recomienda que el programa de mejoramiento rural coincida e incluso se supedite a la propuesta de desarrollo rural de la Alcaldía. Para lograr este alcance es necesario establecer diagnósticos detallados en las áreas rurales, previos a su intervención. En este contexto, el énfasis del mejoramiento integral rural sugiere desarrollar nueva infraestructura y aumentar la conectividad productiva entre la ciudad y las viviendas productivas rurales.

El Plan Maestro de Vivienda deberá adelantar estudios relacionados con análisis territoriales de oportunidades de desarrollo económico de los sectores rurales, a partir de la conectividad productiva con la ciudad. El ejercicio de planeación del desarrollo rural deberá identificar las oportunidades de interrelación de la parte urbana y rural de Cali, entre ellas, la identificación de la vinculación de las zonas priorizadas para mejoramiento con las cadenas de abastecimiento de alimentos a la ciudad. Estudios⁵⁸ de demanda alimentaria y costos de la canasta básica, como estudios de suelo y clima de la zona rural, determinarán cuáles son los tipos de alimentos que se deben producir con mayor margen de utilidad. Este tipo de planes, que vinculan desarrollo rural y urbano, son determinantes en el diseño de la vivienda productiva y el entorno para la conectividad rural – urbano. Las viviendas serán diseñadas en función del apoyo a la estrategia de desarrollo rural que oriente la Alcaldía desde las instancias pertinentes y deberá tenerse en cuenta la regularización de la propiedad como un factor central de la gestión de la vivienda rural.

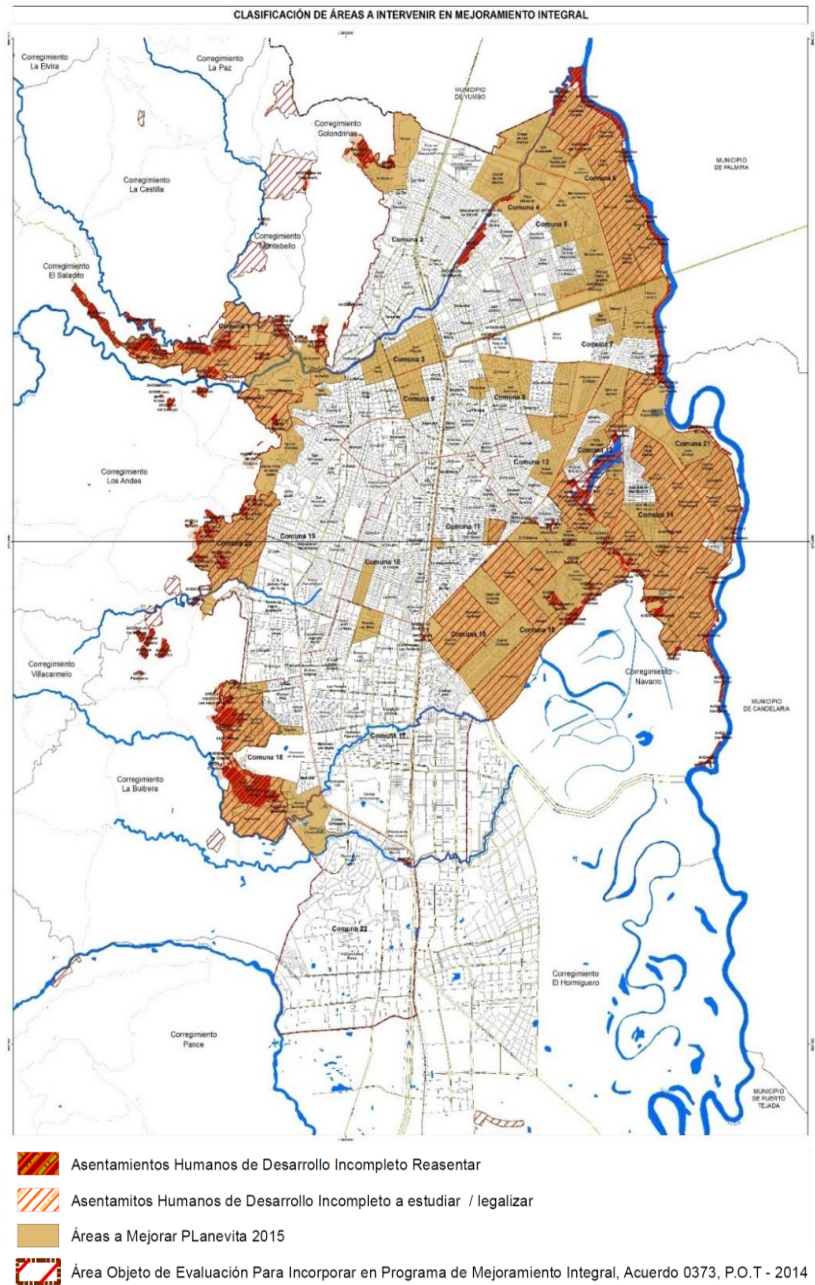
La inclusión económica de las zonas rurales a las oportunidades económicas de Cali, involucra temas de seguridad alimentaria, servicios ambientales y turismo. Por esta razón, las tipologías de vivienda, como la determinación de las zonas de mejoramiento, deben definirse en función de estos tres patrones de la relación urbano – rural y concebidas como un apoyo al desarrollo rural.

⁵⁷ Tomado de presentación Fundación Carvajal agosto de 2015.

⁵⁸ La FAO ha avalado este tipo de metodologías de planeamiento del desarrollo rural a partir de las oportunidades económicas de las ciudades. Para Colombia y Latinoamérica la FAO ha reconocido las metodologías de la Corporación Hermitage de Colombia.

La clasificación de los programas propuestos en este plan, fue realizada a partir de los polígonos de los AHDI, las áreas de amenaza y riesgo alto y las zonas definidas en el POT para proceso de mejoramiento integral y las zonas identificadas con déficit en aspectos de entorno de este plan. Su delimitación puede observarse en la Figura 14.

Figura 14. Mapa clasificación de áreas a intervenir en Mejoramiento Integral



Fuente: Elaboración propia a partir del POT 2014.

12.3. Gobernanza y legislación en el mejoramiento integral urbano y rural: coordinación y concurrencia institucional con organización y participación social

La dependencia de la Alcaldía que requiere del fortalecimiento de sus capacidades de gestión y capacidades técnicas para avanzar en este programa es la Secretaría de Vivienda Social. Es pertinente crear una instancia de coordinación que permita articular los programas TIOS, Cali Hambre Cero y el de Mejoramiento Integral urbano y rural, con las demás dependencias institucionales. Es necesario que la Política de Mejoramiento Integral brinde las directrices para orientar las intervenciones de los diferentes programas.

El programa de mejoramiento integral debe considerarse como un componente (vivienda y entorno) del conjunto de políticas y programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y pobreza extrema que crea un nuevo sustento para estos programas. Estos programas requieren un soporte institucional fortalecido y con nuevas habilidades técnicas para poder desarrollarlos con eficiencia. Es necesario fortalecer la Secretaría de Vivienda Social para adelantar procesos de titulación y legalización de predios y barrios, con el objetivo de mejorar las condiciones del hábitat y de la vivienda en las áreas donde sea posible legalizar.

La Secretaría de Vivienda Social desarrolla permanentemente varios programas en los temas de regularización vial y dotación de servicios públicos a asentamientos de origen informal como parte del proceso de legalización. También entrega subsidios de mejoramiento de vivienda para familias previamente seleccionadas, enfocados únicamente en la vivienda realizada por el municipio, limitando el acceso a vivienda comprada a privados, según la Resolución 258 de 2013. Para este tipo de vivienda se recomienda que se modifique la normativa para ampliar el acceso, y que al menos un 90% se oriente a las zonas focalizadas para el programa. Otro aspecto es que dicha Secretaría ha trabajado sin el acompañamiento de las demás secretarías que deben hacer inversión social para garantizar el mejoramiento integral, y tampoco ha tenido acompañamiento oportuno de la Secretaría de Gobierno.

Existe la necesidad de ampliar los tiempos de vigencia estipulados para los procesos de regularización y reordenamiento aprobados por el municipio, así como facilitar la implementación de dichos procesos, tanto en predios públicos como privados. Estas

limitantes se encuentran en el Decreto 0419 de 1999, que trata sobre regularización y reordenamiento para legalización en el municipio (Secretaría de Vivienda Social, 2015a).

El área de Mejoramiento Integral de la Secretaría de Vivienda Social, entrega las siguientes recomendaciones en materia de la reforma a la legislación del Decreto 0419 de 1999, el cual presenta algunas limitaciones:

- Existe la necesidad de ampliar los tiempos de vigencia estipulados para los procesos de regularización y reordenamiento aprobados por el municipio.
- También considera importante evaluar la inclusión de responsables, presupuesto y tiempo de materialización en los proyectos de regularización vial y urbanística.
- Ajustar y actualizar lo pertinente en relación con el procedimiento de regularización de los AHDI.
- Facilitar la implementación de los procesos de regularización y reordenamiento, tanto en predios públicos como privados.

La Alcaldía también cuenta con la Estrategia TIOS, la cual utiliza un modelo que interviene y acompaña a las comunidades de forma efectiva y focalizada a muchos niveles (social, económico, entorno, recreación, movilidad y vías, entre otros). De esta forma se atacan las carencias habitacionales de la ciudad directamente en los puntos más vulnerables y se atiende a la población en condiciones más precarias. Esta estrategia también tiene la capacidad de enfocar los recursos de manera efectiva, pues cuenta con la voluntad política que fortalece su operatividad, lo que hace mucho más eficaz el proceso de mejoramiento del entorno, aun cuando no es su objetivo principal.

En términos normativos, el Plan Nacional de Desarrollo establece que para garantizar la sostenibilidad ambiental de las ciudades se debe implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, entendida como una “estrategia para reducir la pobreza urbana mediante un conjunto particular de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales, con el objetivo de integrar e incluir a los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad.”

De igual forma, el Plan de Ordenamiento Territorial POT 2014 contempla en los lineamientos para la formulación de una Política de Mejoramiento Integral la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para la ejecución de programas y proyectos de

mejoramiento integral, tanto para el área urbana, como rural y estructurar objetivos y estrategias para garantizar la sostenibilidad de los programas y proyectos, la coordinación interinstitucional, así como su articulación con los planes de desarrollo municipal y el plan de gestión ambiental Municipal. Asimismo, señala que la administración municipal debe generar criterios para la priorización de programas y proyectos de mejoramiento integral y estructurar los componentes de los programas de mejoramiento integral, señalando actores responsables conforme con estos. Finalmente, resalta la necesidad de establecer indicadores de seguimiento y evaluación para medir el impacto de los programas.

Esta normatividad también fue afianzada en el POT del año 2014, pues es una de las estrategias concretas que se plantea como escenario para atender el déficit de vivienda en Cali. De esta forma, en este documento se define de forma clara cuáles son las áreas objeto de evaluación para incorporar en Programa de Mejoramiento Integral, y plantea llevar a cabo esta política a través de programas orientados al mejoramiento integral en las áreas urbana y rural.

De igual manera, en cuanto a legislación es importante resaltar que a la luz de la Ley 9 de 1989, se dio la responsabilidad a los municipios de realizar los estudios de riesgo, y la obligatoriedad de adelantar los proyectos de reubicación y priorizar esta población, de acuerdo con lo establecido en el POT, para los nuevos proyectos de vivienda que realice el municipio.

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997, relativa a la función pública del urbanismo, el acceso de la población a las infraestructuras de uso común y el derecho a la vivienda y los servicios públicos, da la posibilidad de incorporar el MIB, a los programas y proyectos formulados en el marco de los POT, así como los posibles instrumentos para su implementación y reconocimiento de áreas con problemas integrales cuya importancia radica en la inversión pública. Por último, dentro del CONPES 3305 de 2004 se plantean unas metas cuantitativas de atención a asentamientos precarios de 3.9 millones de viviendas nuevas a 2019 y 804,000 viviendas mejoradas a 2019.

Los procesos sociales y comunitarios importantes que desarrolla la Alcaldía no se han implementado desde la Secretaría de Vivienda Social, sino con la Estrategia TIOS. Es mediante este equipo de trabajo que se logra contacto directo con los habitantes de las zonas que necesitan algún tipo de intervención física. Como ya se mencionó, es una estrategia que busca focalizar la lucha contra la pobreza en Cali, mediante la priorización

de las zonas más vulnerables que serán objeto de la mayor atención, con participación ciudadana, pero sin dejar de lado las acciones de disuasión y reacción que deben ser acometidas desde lo sectorial.

Por otra parte, es preciso controlar eficientemente el desarrollo de los asentamientos informales o irregulares, para que no se aumente su proporción y población. Es necesario empezar por tener una caracterización social y económica, rigurosa y completa de los hogares que conforman los AHDI. Asimismo, se requiere de articulación entre la Secretaría de Vivienda - DAGMA, la Secretaría de Gobierno y demás entidades relacionadas con la recuperación de zonas deterioradas. Es necesario que la administración municipal conozca a fondo el problema antes de estructurar cualquier solución, pues esta debe estar hecha a la medida de la problemática. Las estrategias deben considerar la provisión de espacio habitable para la población vulnerable, ya sea mediante proyectos de reasentamiento o mejoramiento de vivienda y entorno. De lo contrario, seguirán apareciendo desarrollos irregulares con el pasar del tiempo.

Se requiere que fomentar la participación ciudadana en todo el proceso del mejoramiento, como base indispensable para lograr su éxito, y precisar las actuaciones de la comunidad durante el proceso, es decir, promover su conocimiento y apropiación para fortalecer los procesos de organización comunitaria.

Para asegurarlo se recomienda la incorporación de tecnologías de la comunicación e informática, para que plataformas similares a las redes sociales, recojan opiniones, ideas y propuestas de la ciudadanía y de las comunidades, a la vez que reciban información de las entidades públicas, en particular de la Alcaldía o de las entidades privadas o sociales vinculadas a programas como el de mejoramiento con crédito.

Existe un comité para atender los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto – AHDI, creado mediante el Decreto Municipal 2063 de 1997. Es necesario revisar y evaluar sus competencias y su funcionamiento, dado que los resultados en la intervención de los AHDI en los últimos años no son los esperados. En el caso de dar continuidad a dicho comité, se debe evaluar y ajustar su capacidad operativa, funciones, fines específicos, participación de entidades, entre otros aspectos.

Adicionalmente, la Secretaría de Vivienda Social recomienda en materia de la reforma a la legislación del Acuerdo 049 de 1997, lo siguiente:

- Evaluar y ajustar el contenido de la norma, en especial lo relativo a las restricciones, vacíos o inexactitudes, para otorgar subsidios a todos los hogares del municipio en igualdad de condiciones (limitante en el artículo 5 del Acuerdo 049 de 1997 y Resoluciones).
- Evaluar las resoluciones expedidas por la Secretaría de Vivienda Social de manera posterior al Acuerdo y ajustarlas en correspondencia con las modificaciones.
- Evaluar la posibilidad de incluir una norma de asignación de montos diferenciales de subsidio para la zona rural.
- Evaluar la figura de Subsidio de Titulación, cuya mejor aplicación podría ser la de complementar el subsidio de mejoramiento de vivienda del municipio, sin eliminar esta figura.

Para terminar, es muy importante que la administración municipal se encargue del monitoreo y del seguimiento riguroso de la implementación de todas las acciones previstas, de tal manera que se optimicen los procesos de mejoramiento integral de barrios, se maneje un sistema de indicadores para evaluar el impacto de las intervenciones y se logre la capacidad requerida a la instancia institucional que se designe para dicho seguimiento.

12.4. Financiación de la vivienda y el hábitat en las áreas de mejoramiento integral urbano y rural

Los proyectos de Mejoramiento Integral requieren de diversas fuentes de financiación, en la medida en que se trata de intervenciones de diferentes tipos y por ende de distintos proyectos: infraestructuras de servicios, vías, dotaciones en equipamientos, espacio público, entre otras. Para esto es necesario recurrir a diversas fuentes de financiación (subsidios nacionales, Findeter, recursos municipales, etc.).

Desde al ámbito nacional, como opción de financiación de proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios, se encuentra el Sistema General de Regalías, en el que es posible la formulación de proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios con recursos del SGR, bajo el marco del Acuerdo 17 de 2013. La Nación también puede disponer extraordinariamente recursos para los programas de mejoramiento al incluirlos en el PND.

A nivel municipal no hay recursos destinados para programas de Mejoramiento Integral excepto los recursos destinados y ejecutados a través de la estrategia TIOS (Territorios de inclusión y Oportunidades), la cual se enfoca a la población más vulnerable de Cali, y se amplía en la parte de diagnóstico y planeación del presente documento.

En la estrategia TIOS se incluye como estrategia de financiación de las comunidades los Bankomunales, conformados por la misma comunidad, por fundaciones existentes o por diferentes tipos de actores de la comunidad, ya sean asociaciones de mujeres, constructores, etc.

Estos *Bankomunales* generan créditos a la comunidad para diferentes fines entre los que se encuentran la construcción de vivienda o reforma y proyectos productivos, entre otros. A través de esta estrategia se realiza capacitación en el modelo *Bankomunal* a la población vulnerable. En esta actividad están vinculados el municipio a través la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, la Fundación Corona y el Centro de Educación e Investigación para el Desarrollo Comunitario Urbano y Rural (CEDECUR).

Los *Bankomunales* existen a nivel nacional. A 2015 en Cali hay conformados 40 *Bankomunales*, de un total de 60 entre 2014 y 2015, que tienen presencia en las comunas 1, 2, 3, 20, 18, en el sector occidental y 6, 7, 13, 14, 15, 16 y 21 en el oriental. El consolidado de uso de créditos 2015 muestra que de 200 créditos otorgados en el presente año, solamente cinco han sido utilizados para la construcción o el mejoramiento de vivienda. Se considera que esta herramienta de financiación tiene un potencial importante para realizar este tipo de proyectos de autoconstrucción y mejoramiento y que puede estar vinculada a la estrategia que se desarrolle por parte del municipio para el apoyo al desarrollo de las nuevas construcciones individuales de vivienda. La estrategia *Bankomunal* se puede fortalecer con la implementación del laboratorio urbano y los consultorios de arquitectura.

El tema de los subsidios de mejoramiento de vivienda está directamente ligado a lo anterior, pues si se tiene en cuenta que presentan restricciones normativas al no poderse aplicar a vivienda comprada por privados, no puedan ser otorgados a todos los hogares en condición de vulnerabilidad en igualdad de condiciones. Asimismo, los subsidios del Gobierno solo han sido enfocados a la adecuación de baño y cocina, aun cuando la

población demanda otros aspectos, como el espacio (número de habitaciones), por lo que es necesario buscar otra fuente de financiación.

En este contexto, se identifican como acciones prioritarias para la financiación de planes y programas de mejoramiento integral las siguientes:

- Definir desde la Política de Mejoramiento Integral de Hábitat (MIH) las posibles fuentes de financiación de los programas de mejoramiento.
- Establecer una instancia o figura institucional que tenga el poder de articular las diferentes dependencias y las intervenciones y proyectos específicos, así como los recursos necesarios para la ejecución de programas efectivos de mejoramiento. Una instancia posible es la Estrategia TIOS y el CONFIS, pues constituye una base eficiente para la operación intersectorial. Esta instancia debe articularse con el Fondo Especial de Vivienda, para lo cual es fundamental el rol del Comité de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto.
- Priorizar subsidios de mejoramiento de vivienda, de acuerdo con las áreas que se definan como prioritarias a realizar en programas de MIB.
- Gestionar a través de la SVS las alianzas público - privadas y la participación activa de las fundaciones para la financiación de intervenciones en mejoramiento integral.
- Es necesario adecuar la legislación existente, ya que actualmente no se aplican los subsidios de mejoramiento a vivienda comprada por privados (Resolución 258 de 2013). Estos subsidios deben aplicar también a la zona rural y se debe ampliar la cobertura para que puedan ser otorgados para el mejoramiento de vivienda VIS y no solo VIP. Adicional a esto, la propuesta es estudiar la posibilidad de ampliar su capacidad, dado que actualmente los subsidios de mejoramiento van hasta 8.5 salarios mínimos vigentes. Por último, es necesario mejorar su efectividad, dado que en el año 2015 se cuenta con un presupuesto para 811 mejoramientos de los que solo se han ejecutado 100.
- Fortalecer la figuras alternativas de financiación generadas por la comunidad, como los *Bankomunales*, y articularlos a los programas que se planteen desde la administración.

- Fortalecer el Fondo Especial de Vivienda como fuente central de manejo de los recursos para este tipo de proyectos desde la SVS, debido a que actualmente este Fondo está subutilizado. Es importante la dotación de recursos técnicos, humanos y financieros, para el desarrollo de los proyectos de Mejoramiento Integral. Actualmente el Fondo funciona mediante convenios asociativos diferenciados según el proyecto; la recuperación de inversiones de las partes se logra al final, con la venta de la última vivienda entregada y pagada.
- Por último, es importante que el municipio gestione recursos de los programas de vivienda nacional como la vivienda gratuita, para de esta manera lograr la reubicación de población en asentamientos localizados en amenaza alta no mitigable.

Para los casos de mejoramiento de vivienda rural, el Ministerio de Agricultura está preparando en el 2016 la asignación de subsidios más alta de la historia, cercana a los 600,000 millones de pesos, y posiblemente continúe en un nivel alto los años siguientes. La Alcaldía deberá reservar los recursos de contrapartida del 20% para postular con prontitud a esta bolsa de corto plazo y estar atenta a futuras postulaciones anuales.

13. REFERENCIAS

Alcaldía de Santiago de Cali. (1999). *Documento del Decreto 0419*. “Por el cual se determinan algunas normas y criterios para la expedición de líneas de demarcación y esquemas básicos y para la aprobación de la regularización y/o reordenamiento urbanístico de urbanizaciones, asentamientos humanos de desarrollo incompleto y barrios, para su legalización en el municipio de Cali y se dictan otras disposiciones”.

Alcaldía de Yumbo & Yumbo Garantía Colectiva. (2013). *Plan Especial de la Zona Industrial de Yumbo (PEZI)*. Recuperado de <http://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/MemoriasEventosOccidente/3.%20PlanEspecialDeLaZonaIndustrial.pdf>

CAMACOL Valle (2010). *Plan Estratégico de Vivienda – PEV. “Documento Fase III”*.

CAMACOL Valle (2015). *Informe de coyuntura económica, balance de actividad edificadora*.

CAMACOL. (2007). *Estudio de actualización del déficit de vivienda cuantitativo, cualitativo y de entorno para el municipio de Santiago de Cali y su área urbana y rural*.

Cámara de Comercio de Cali. (2014). *Documento del informe de calidad de vida “Cali Cómo Vamos 2014”*.

Concejo de Santiago de Cali. (2013). *Acuerdo 357 de 2013*. “Por el cual se modifican parcialmente los acuerdos números 0321 del 2011, 0338 del 2012, 0339 del 2013 y 0346 del 2013 contentivos del Estatuto Tributario Municipal (de Cali), se adopta un tributo y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 44 de 1990*. “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Documento de la Ley 388 de nivel nacional*. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011 (LOOT)*. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia. (2012a). *Ley 1537 de 2012*. “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia. (2012b). *Ley 1551 de 2012*. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1744 de 2014*. “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.”

Departamento Administrativo de Planeación Municipal – DAPM. (2014). *Documento Técnico de Soporte, Revisión Ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali (POT), Acuerdo 0373 de 2014, Alcaldía de Santiago de Cali*. Recuperado de https://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/20141201%20ACUERDO%200373%20DE%202014.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2005). *Censo Nacional*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2014). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Documento CONPES 3750*. Importancia estratégica del proyecto “Apoyo financiero al Plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali.” Recuperado de <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/3750.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2004). *Documento CONPES 3305*. Políticas urbanas ciudades compactas. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de

https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2009a). *Documento CONPES 3604*. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Lineamientos%20para%20la%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20MIB.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2009b). *Documento CONPES 3406*. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de http://www.mipagina.net/uploads/teamwork/files/E.%20Juridica/Conpes%203406%20Complemento%20Evaluaci_n%20Contratos%20EJ.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2012). *Resolución 0923 de 2012*. “Por la cual se señalan los municipios y distritos en los que se pueden formular Macroproyectos de impacto metropolitano o regional”.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015a). *Decreto 1285 de 2015*. “Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones”.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015b). *Resolución 0549 de 2015*. “Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la guía para el ahorro del agua y energía en edificaciones”.

Ministerio de Vivienda. (2014). *Colombia: cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Minvivienda.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Documento del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”*.

Presidente de la República de Colombia. (1998). *Decreto 1504 de 1998*. “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”

Presidente de la República de Colombia. (2013). *Decreto 0075 de 2013*. “Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de

Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones”.

Secretaría de Vivienda Social - SVS. (2015a). *Seguimiento al Plan de Desarrollo, Metas del Plan Indicativo.*

Secretaría de Vivienda Social – SVS. (2015b). *Número total de subsidios entregados para mejoramiento de vivienda por año desde 2009 a 2015.*