

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE EXPANSIÓN DEL ORIENTE DE CALI: EL CASO
DE CIUDADELA DESEPAZ**

NATHALIA OSORIO OROZCO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ, 2016**

“Análisis del proceso de expansión del oriente de Cali: el caso de Ciudadela Desepez”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Nathalia Osorio Orozco

Dirigido por:

Patricia Acosta Restrepo

Semestre II, 2016

RESUMEN

Los resultados morfológicos del Programa de Vivienda de Interés Social Ciudadela Desepaz se caracterizan por la desarticulación y baja funcionalidad del espacio urbano. Esta condición urbanística no deriva de una falta de planificación integral, ya que el Municipio de Santiago de Cali evidenció la intención de desarrollar una porción de ciudad bien articulada, sino más bien de un conjunto de factores de los procesos de gestión urbana y urbanística llevados a cabo en este Programa. A partir de una investigación juiciosa de estos procesos, y del análisis morfológico de cada uno de los proyectos que conformaron la Ciudadela, se definieron 6 factores principales de la gestión que incidieron en que la intención inicial del Municipio no se pudiera materializar.

Palabras Clave:

Gestión urbana, gestión urbanística, planificación, instrumentos de gestión, vivienda social, expansión urbana, morfología urbana, Macroproyectos de vivienda, producción de bienes públicos.

ABSTRACT

The morphological results of the Social Housing Program Ciudadela Desepaz are characterized by the disarticulation and low functionality of urban space. This urban condition does not result from a lack of comprehensive planning, as the Municipality of Santiago de Cali showed the intention to develop a portion of well-articulated city, but rather a set of issues of the processes of urban management that were carried out in this program. From a judicious investigation of these processes, and morphological analysis of each one of the projects that made up the Ciudadela Desepaz, there were identified 6 main urban management issues that cause that the original intention of the municipality could not materialize.

Palabras Clave:

Urban management, planning, management instruments, social housing, urban sprawl, urban morphology, production of public goods.

A la hermosa ciudad que me vio nacer, Cali

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la oportunidad cada día de vivir para ser mejor.

A mis padres, que siempre han estado ahí para apoyar mis sueños y lo han dado todo por verme feliz y realizada.

A mi hermana y Sebastián por sacar siempre lo mejor de mí; por ser mi soporte y mi aliento, y por ayudarme a ver siempre el lado positivo de la vida.

A Patricia Acosta por ser una excelente maestra, por la confianza, el apoyo incondicional y la disposición a ayudarme a pesar de sus ocupaciones.

A todos los profesores que han sido parte de este proceso, porque han puesto lo mejor de sí mismos para formar gestores urbanos con un alto sentido de responsabilidad y amor por lo público. Especialmente a William Alfonso por estar siempre presto a brindarme su guía, y por creer en mí como profesional y como persona.

A Liliana Bonilla y Laura Becerra por su amabilidad y toda la colaboración que me brindaron para sacar adelante este proyecto.

Y, finalmente, a Cali por abrirme sus puertas con amabilidad y calidez, y prestarme su historia para desarrollar mi proyecto.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
1. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DEL ORENTE DE CALI A LA LUZ DE LA GESTIÓN URBANA Y URBANÍSTICA	18
1.1. Revisión de literatura	18
1.2. Marco Conceptual	19
1.3. Método.....	26
2. Antecedentes de la Ciudadela Desepaz	30
2.1. El Distrito de Aguablanca y la Poligonal E	30
2.2. La política de atención y prevención de la violencia Desarrollo, Seguridad y Paz – DESEPAZ y su Programa de Vivienda Social Ciudadela Desepaz.....	36
2.3. Descripción de la propuesta de la Sociedad de Planificación del Valle	39
2.4. La realidad de la Ciudadela Desepaz	44
3. REALIDADES DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA QUE RESULTARON EN LA FRAGMENTACIÓN DE LA CIUDADELA DESEPAZ	47
3.1. Planificación y ejecución.....	47
3.2. El rol del precio del suelo en la oferta de vivienda	63
4. ANÁLISIS URBANÍSTICO DE LOS PROYECTOS.....	70
4.1. Proyectos ejecutados por el sector privado	70
4.2. Proyectos ejecutados por cajas de compensación	80
4.3. Proyectos ejecutados por fundaciones sin ánimo de lucro	88
4.4. Proyecto ejecutado por INVICALI	93

5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	115
ANEXOS	119

LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

Gráfico 1.	Síntesis del marco conceptual de la investigación	25
Imagen 1.	Expansión del perímetro urbano en 1948	31
Imagen 2.	Crecimiento urbano 1950-1970	32
Imagen 3.	Comunas del oriente de Cali	33
Imagen 4.	Desarrollo de la periferia del suroriente 1970-1990	34
Tabla 1.	Comités logísticos del Programa de Vivienda Ciudadela Desepez	38
Imagen 5.	Propuesta urbanística de la Sociedad de Planificación del Valle	41
Tabla 2.	Responsabilidades del Municipio y los urbanizadores para la prestación de Servicios Públicos en la Poligonal E	42
Imagen 6.	Equipamientos de la Ciudadela Desepez – Propuesta SPV	43
Imagen 7.	Esquema urbano ejecutado de la Ciudadela Desepez	45
Imagen 8.	Fotografías que evidencian las condiciones urbanas actuales de Ciudadela Desepez	46
Tabla 3.	Marco jurídico nacional del Programa de VIS Ciudadela Desepez	47
Tabla 4.	Marco jurídico local del Programa VIS Ciudadela Desepez	48
Imagen 9.	División predial, propietarios iniciales y urbanizadores de la Poligonal E	53

Imagen 10.	Naturaleza de los urbanizadores que adquirieron los lotes de la Poligonal E	54
Tabla 5.	Distribución de costos del Programa	56
Gráfico 1.	Distribución porcentual de costos del Programa	57
Imagen 11.	Proyectos urbanísticos aprobados a diciembre de 1994	58
Imagen 12.	Estado de los proyectos en 1995	61
Tabla 5.	Ejecución de los proyectos suspendidos	62
Tabla 6.	Lista de proyectos de los que se tiene información financiera	64
Tabla 7.	Costos y rentabilidades de los proyectos	65
Tabla 8.	Proceso de valorización del suelo de la Poligonal E	67
Tabla 9.	Factores de valorización y mecanismos de apropiación	70
Imagen 13.	Esquema urbano de la Ciudadela Desepaz	96
Gráfico 2.	Comparación de la producción de espacio privado y colectivo de los proyectos	97
Gráfico 3.	Comparación de la producción de espacio público de los proyectos de acuerdo al porcentaje destinado a cada categoría	98
Imagen 14.	Conectividad vial de la Ciudadela con el Distrito de Aguablanca	100
Imagen 15.	Interrupción de la malla vial intermedia	101
Imagen 16.	Ejemplos de discontinuidad morfológica	101

Tabla 10.	Equipamientos propuestos por la SPV vs. Equipamientos ejecutados	102
Imagen 17.	Ciudadela Desepaz en el contexto metropolitano	105
Imagen 18.	Sector de usos metropolitanos	106
Imagen 19.	Fotografías del Cinturón Ecológico en la actualidad	107

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Liliana Bonilla

118

LISTA DE SIGLAS

SPV	Sociedad de Planificación del Valle
EEP	Estructura Ecológica Principal
CALI	Centro de Atención Local Integrada
VIS	Vivienda de Interés Social
UBV	Unidad Básica de Vivienda
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

INTRODUCCIÓN

En la década de los 90 se produjo en el oriente de Cali una expansión urbana de grandes proporciones espaciales. Esta expansión se dio gracias a la ejecución de un Programa de Vivienda de Interés Social llamado *Ciudadela Desepaz*, que contemplaba la urbanización de 380 Has con el fin de entregar soluciones habitacionales que suplieran el déficit de los estratos 1 y 2.

La planificación y gestión de la Ciudadela Desepaz representó un reto importante para el municipio en términos de institucionalidad, capacidad financiera y coordinación de los diferentes agentes, lo cual se tradujo en la posibilidad de cumplir algunos de los objetivos trazados, pero también en las dificultades que se presentaron a lo largo del proceso, que derivaron en la producción de un espacio urbano fragmentado. El gran reto de construir la Ciudadela estuvo marcado por dos factores: primero la ubicación del Macroproyecto en los límites de la periferia más grande y peligrosa del país para ese entonces, denominada *Distrito de Aguablanca*; y, segundo, la magnitud espacial del programa, que implicó la vinculación de agentes de distinta naturaleza.

El Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz prometía entregar 28.000 soluciones habitacionales, entre lotes con servicios y unidades mínimas de vivienda, para familias de estrato 1 cuyos ingresos oscilaran entre 1 y 2 salarios mínimos de la época. Esto, para los valores predominantes de producción de vivienda social de los años 90, y aún de hoy en día, era una meta ambiciosa, teniendo en cuenta que el municipio vinculó al Programa dos cajas de compensación familiar, dos fundaciones sin ánimo de lucro y un conjunto de constructoras privadas cuya racionalidad económica dista mucho de la subsidiariedad.

Adicionalmente, las 380 Ha sobre las que se propuso la construcción de la Ciudadela Desepaz hacían parte del área de expansión denominada *Poligonal E¹*, que se encontraba conformada por 11 lotes pertenecientes a 9 propietarios diferentes. Esto implicó un reto para

¹ Área de expansión definida en el Plan de Desarrollo de Cali de 1991. Contaba con una extensión total de 480 Ha, pero el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz excluyó de su área de planificación un lote de aproximadamente 100 Ha en el que ya se encontraba en funcionamiento la Planta de Potabilización Puerto Mallarino. En este lote se propuso más adelante e desarrollo de usos metropolitanos, complementarios a la actividad residencial de la Ciudadela Desepaz.

la ciudad en términos de gestión del suelo, ya que las expectativas de mayor valor de la tierra produjeron un incremento desmesurado en su precio de venta a los urbanizadores, y esto tuvo consecuencias directas en la calidad urbanística de la propuesta, así como en el precio de venta de las soluciones habitacionales.

Dado que la ejecución de este programa fue antes de la ley 388, la mayoría de instrumentos de planificación y gestión urbanística que hoy se conocen y se emplean en el desarrollo del suelo de expansión de las ciudades colombianas no hicieron parte del marco de actuación, o se emplearon con muchas limitaciones. Esto explica que se ejecutaran tantos proyectos como lotes había dentro de la Poligonal E, lo cual dificultó que se diera una continuidad y homogeneidad del tejido urbano. En consecuencia, el resultado urbanístico del Programa fue un espacio fragmentado y poco funcional.

La relevancia de este hallazgo radica en que el Programa sí fue pensado en un principio como un fragmento urbano completo y articulado a la ciudad, es decir como una porción de ciudad desarrollada bajo los mismos parámetros de urbanismo y con una funcionalidad espacial integral. Sin embargo, estas intenciones no se pudieron materializar, dando como resultado una suma de proyectos poco conectados entre sí y con su contexto territorial. De esta forma, este trabajo pretende dar respuesta a la pregunta ¿qué factores de la gestión que llevaron a cabo los distintos actores del Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz influyeron en que los resultados urbanísticos evidenciados en la Poligonal E sean fragmentados y poco funcionales?

En consecuencia, este trabajo está dirigido a realizar un análisis, primero, del proceso de gestión urbana y urbanística y, segundo, de las dinámicas de actuación urbanística de los actores involucrados, con el fin de encontrar los factores que incidieron en que el resultado morfológico no fuera el esperado. Las dinámicas de actuación urbanística se revisarán en términos de las reglas de juego que cobijaron la intervención de cada uno de los actores y de la racionalidad económica condicionada por su respectiva naturaleza. A manera de hipótesis, se cree que la ausencia de gestión de suelo, sumada a la prevalencia de los intereses particulares sobre los objetivos de la ciudad en términos de ordenamiento territorial, y a la debilidad institucional del municipio para aplicar los instrumentos de planificación y gestión disponibles en la Ley 9, constituyen los principales factores de gestión urbana y urbanística

que generaron que los resultados físicos de la Ciudadela Desepaz no fueran los esperados. Adicionalmente, la diversidad de actores implicó una gestión a partir de distintas lógicas de actuación, sobre todo a nivel económico, lo cual tuvo una implicación directa en la calidad urbanística de los proyectos.

Para desarrollar la pregunta de investigación, el objetivo general es analizar las dinámicas de actuación urbanística de los cuatro tipos de actores mencionados anteriormente (INVICALI, cajas de compensación, fundaciones y constructoras privadas), en el marco del conjunto de reglas generales al que tuvieron que acogerse para ejecutar sus proyectos. Esto con el fin de determinar qué factores de gestión incidieron en la imposibilidad de llevar a cabo el Plan General inicial, dando como resultado la producción de un espacio urbano fragmentado; y de evaluar si la racionalidad que subyace a cada forma de gestión incidió en la producción morfológica de los distintos proyectos que conforman la Ciudadela Desepaz.

De este objetivo general se desprenden tres objetivos específicos: (1) describir el proceso de expansión de Cali hacia el oriente como antecedente del desarrollo de la Ciudadela Desepaz, con el fin de entender cuáles fueron los factores que indujeron a la ciudad a desarrollarse sobre la Poligonal E en ese momento específico de su historia; (2) caracterizar y analizar el proceso de gestión del programa de vivienda desde su planificación y ejecución, para comprender la relación entre el marco jurídico de actuación, la financiación de los proyectos y el resultado morfológico; y (3) analizar la morfología urbana de los proyectos urbanísticos de cada uno de los actores, en términos de distribución de usos y producción de bienes públicos, con el fin de determinar los patrones dominantes en los proyectos correspondientes a cada grupo de actores según su naturaleza. Para desarrollar estos objetivos el documento se estructura de la siguiente manera:

En el primer capítulo se expone una breve revisión de literatura, y se explica el marco conceptual de este trabajo, vinculándolo con los hechos más importantes del proceso de planificación y ejecución de la Ciudadela Desepaz. De esto se obtienen las categorías de análisis a partir de las cuales se estructura este documento, y se presenta el método con el que se llevará a cabo la investigación.

En el segundo capítulo se exponen los antecedentes más importantes del desarrollo de la Poligonal E, que corresponden a los procesos históricos que influyeron de alguna forma

en la decisión de ejecutar el Programa de VIS ésta área de expansión, y a la etapa de gestación del Programa, en la que apenas se estaba consolidando la intención específica de la ciudad para este sector. Dentro de este capítulo se exponen el proceso de expansión del Distrito de Aguablanca desde su aparición, las distintas iniciativas que se tuvieron sobre la Poligonal E antes de los 90's, el Programa de Atención y Prevención de la Violencia en el que se enmarcó el Macroproyecto Ciudadela Desepaz, y la propuesta del Plan General Urbano para dicho Macroproyecto que realizó la SPV. Para concluir este capítulo, se pone en evidencia la realidad urbanística de la Ciudadela, que poco tiene que ver con el Plan General formulado inicialmente.

En el tercer Capítulo se describe y analiza el proceso de gestión urbana de la Ciudadela Desepaz desde dos componentes fundamentales: la planificación, que comprende el marco jurídico que rigió la actuación del conjunto de actores; y la ejecución, donde se describen propiamente las acciones de cada uno de estos actores frente al territorio, y se abordan los aspectos financieros del Programa. Este capítulo se estructura a partir de las diferentes etapas en las que se subdividió el proceso de gestión, y en cada una de ellas se desarrollan los componentes mencionados.

El cuarto capítulo es un análisis urbanístico del Programa, estructurado a partir de la descripción técnica y el análisis morfológico y tipológico de cada uno de los proyectos que se ejecutaron. En este capítulo se presentan las fichas técnicas de los proyectos, agrupadas bajo el criterio de la racionalidad de los actores que los ejecutaron (público, privados, cajas de compensación y fundaciones), y se analizan los patrones encontrados en cada grupo de proyectos. Adicionalmente, se realiza un análisis comparativo de los resultados urbanísticos de los proyectos a escala barrial, y se presenta un análisis de los aportes a nivel intermedio y metropolitano que el Programa en su conjunto le hizo a la ciudad.

Por último, el quinto capítulo propone las conclusiones de esta investigación. Se retoma el análisis de la gestión llevada a cabo en el desarrollo de la Ciudadela Desepaz, con el fin de evidenciar los factores específicos que influyeron en que el resultado físico de este Programa no fuera el esperado.

A partir de lo anterior se confirma parcialmente la hipótesis, concluyendo que existen 6 aspectos de la gestión de la Ciudadela Desepaz que influyeron en su fragmentación

espacial: una planificación no vinculante, el desmonte de los procedimientos institucionales por influencia política, una gestión de suelo fallida, una capacidad limitada de producción de obras públicas por parte de la ciudad, la discontinuidad política, y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de las políticas públicas. Estos factores no sólo incidieron en la desarticulación de los proyectos, sino también en la producción de un entorno urbano que, a pesar de cumplir en la mayoría de los casos con las cesiones establecidas en la norma, no generó una distribución equitativa del espacio público, ni produjo los soportes necesarios para garantizar los estándares cualitativos propuestos.

Vale la pena aclarar que el tema central de este trabajo investigativo es la gestión urbana y urbanística llevada a cabo en un Programa de VIS. En este sentido, la pregunta que orienta la investigación está dirigida a encontrar las causas -relacionadas con la gestión- de la producción de un espacio urbano con una morfología poco funcional para la ciudad, a pesar de que en un principio se hubiera pensado como un conjunto de proyectos bien articulado y dotado. El alcance de esta pregunta sugiere llegar al conocimiento de lo que ocurrió en el proceso de gestión, que desvió el propósito original del Municipio; y aborda solo de forma tangencial los efectos que la producción de este espacio fragmentado generó a nivel social.

A pesar de que se reconoce desde el primer momento que la Ciudadela Desepaz es hoy en día uno de los territorios de la ciudad de Cali con mayores problemas de convivencia ciudadana, violencia e inseguridad, el objetivo general de este documento no es relacionar estas realidades con los problemas evidenciados en los procesos de planificación y gestión del Programa. La morfología, la infraestructura y la cantidad y distribución de los bienes públicos producidos por el Programa inciden de alguna forma en la calidad de vida de los residentes, pero se considera que este tema corresponde a otro problema de investigación, que bien podría derivarse del que se expone en el presente trabajo. Es por esto que los temas relacionados con el ámbito social del Programa que se estudia en este documento se abordan a manera de reflexiones, pero no se derivan conclusiones al respecto, por no estar la metodología orientada a la obtención y el análisis de este tipo de información².

² Ver sección 1.3 Método

1. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DEL SURORIENTE DE CALI A LA LUZ DE LA GESTIÓN URBANA Y URBANÍSTICA

En este capítulo se abordará, en primer lugar, la revisión de literatura correspondiente al tema seleccionado; el segundo lugar, la batería de conceptos que ayudará a estructurar y a analizar el tema propuesto para el presente estudio de caso; y, en tercer lugar, la metodología empleada para abordar dichos objetivos.

1.1. Revisión de literatura

De los muchos problemas que se pueden evidenciar en este territorio, los que más han sido abordados son aquellos relacionados con la violencia, la discriminación, el desempleo y la composición étnica de su población. Los únicos estudios urbanos que se encontraron sobre este territorio corresponden a una tesis de la Universidad de Chile para optar al título de Magíster en Urbanismo, titulada “Avances hacia la construcción y reconfiguración de la periferia urbana de la Comuna 21 de la ciudad de Santiago de Cali, Colombia, inclusionaria para la población en situación de desplazamiento forzado” (Cajas, 2013); y una consultoría para el PNUD realizada por Liliana Bonilla y Huber Galeano (1995), titulada “Análisis de Macroproyectos Urbanos. Caso especial: Ciudadela Desepez – Cali”. El primero estudia “cómo ha sido el proceso de construcción y configuración de la periferia urbana de la comuna 21 de Cali, para que persista la exclusión y la marginalidad de la población en situación de desplazamiento forzado” (Cajas, 2013, pág. 23); y el segundo describe la formulación de la Ciudadela Desepez como Macroproyecto Urbano, y profundiza en el rol del precio de la tierra y el proceso de generación de plusvalías de los proyectos que lo conformaron.

Esto quiere decir que, en el ámbito del urbanismo y la gestión urbana, este territorio no ha sido ampliamente abordado y, por lo tanto, es un caso interesante al respecto del cual queda mucho por decir. Lo más importante es que, a diferencia de los trabajos citados, esta investigación se centra mucho más en los procesos de gestión urbanística, y tiene una mirada retrospectiva muy amplia, ya que han pasado más de 20 años desde la formulación del Programa. Esto último, además, permite convertir este trabajo en un insumo para la discusión actual en materia de producción de vivienda social, al ser la Ciudadela Desepez un

Macroproyecto Urbano con un esquema muy similar al de la figura de Macroproyecto de Interés Social Nacional.

1.2. Marco conceptual

Los dos enfoques bajo los cuales se examinará el proceso que constituye el objeto de estudio de este trabajo son los de *Gestión Urbana* y *Gestión Urbanística*. A continuación, se hará una aproximación a estos conceptos tratando de aplicarlos al caso específico de esta investigación, de tal forma que se pueda establecer un nexo entre la teoría y la realidad, que ayude a comprender de una manera efectiva no solo la definición de un conjunto de conceptos, sino las razones por las cuales estos conceptos ayudan a explicar los fenómenos y procesos urbanos presentes en el caso de la Ciudadela Desepaz.

El concepto de *Gestión Urbana* ha sido ampliamente desarrollado y discutido en los ámbitos institucional y académico, y aún se sigue trabajando desde varias disciplinas, que a lo largo del tiempo van incluyendo algunos elementos de diferente índole con los que aportan a su conceptualización. Desde el enfoque de la planificación tradicional hasta la definición de la Guía Básica de la Gestión Urbana (2012), citada por Carreño y Durán (2015, pág. 139), según la cual la gestión urbana es “la suma de las muchas formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad”, el concepto de Gestión Urbana ha estado sujeto a la concepción de *Estado*, vigente en cada época y lugar.

Ahora bien, dentro de la visión contemporánea no sólo se tiene en cuenta la dimensión de lo común y la organización de los diferentes tipos de transformaciones, sino también la vinculación efectiva de todos los agentes de la sociedad. Es decir que los responsables de la gestión urbana no son únicamente las instituciones públicas y el sector privado, sino también la sociedad civil. Para el desarrollo de esta investigación se va a emplear la definición de gestión urbana de Klaus Frey, que recoge algunos elementos que han sido centrales en diferentes momentos históricos. Para Frey (2012, pág. 34) la gestión urbana comprende

Todas las actividades desarrolladas por parte de los gobiernos locales, y realizadas cada vez más en cooperación con actores privados, la sociedad civil y los ciudadanos en favor del desarrollo de las ciudades. Desde esta perspectiva, la planificación urbana, el planeamiento sectorial, las políticas públicas como también la administración cotidiana de la Alcaldía son todas partes de la gestión urbana, cuya tarea principal es la coordinación y articulación de

las diferentes actividades, actores, sectores y saberes. La gestión urbana no actúa solamente para dentro de la Alcaldía y de las secretarías o departamentos de la administración pública, y tampoco meramente en favor de la ciudad como objeto de la acción gubernamental, pero, cada vez más, se torna central una nueva concepción que encara la gestión urbana con un desafío colectivo de cooperación entre gobierno local, concejo municipal, sociedad civil, sector privado y los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que el Programa de VIS que se estudia en este trabajo nace de una política pública que pretende mitigar y prevenir la violencia en Cali, es claro que el análisis no se puede deslindar de la gestión urbana. Por el contrario, se vuelve indispensable hacer énfasis en el “desafío colectivo de cooperación” que expone Frey, ya que el reto central de desarrollar la Ciudadela Desepaz estuvo en la vinculación del sector privado y en la respuesta de la sociedad civil. Además, los factores institucionales y de gestión pública desempeñaron un rol preponderante, ya que el Programa fue de iniciativa pública y era el Municipio el que debía coordinar los esfuerzos de los distintos actores para garantizar que, efectivamente, estos se dirigieran hacia el objetivo común de la ciudad, que era suplir el déficit habitacional creciente.

Así, el punto central del concepto pasa de ser el agente o la acción, a ser la intermediación entre el agente y la acción, es decir la forma en la que se materializan las ideas que buscan el funcionamiento integral de la ciudad. La organización del conjunto de estas materializaciones cobra especial importancia, y, como lo citan Carreño y Durán (2015, pág. 139), la gestión urbana se resignifica como la movilización de “actores, intereses y voluntades para negociar en torno a unos objetivos de ciudad, con el fin de incidir en el mejoramiento de la calidad de vida” (Camargo 2012).

La gestión urbana constituye, entonces, una categoría macro de esta investigación, en la cual se enmarca un concepto más específico, que es la *Gestión Urbanística*. Para desarrollar este concepto se tomará como referente principal a Javier García-Bellido.

La propuesta de García-Bellido nace de un interés por encontrar los elementos, relaciones y estructuras universales que subyacen a la aparente diversidad de resultados morfológicos que producen los diferentes urbanismos. Este autor le atribuye la diversidad morfológica a las relaciones sociales y jurídicas particulares, que resultan en la aplicación de técnicas urbanísticas diversas (García-Bellido 2007, pág. 218), las cuales, a su vez, son producto de la necesidad del ser humano de transformar espacios que se encuentran en el

paradigma local-aleatorio (orden natural) en territorios globales-holistas (orden social). Es decir que se trata de establecer reglas que, a través del control de las libertades de los individuos respecto a su comportamiento hacia el espacio, permitan la creación de mayores libertades colectivas y se mejore el uso, función y aprovechamiento del territorio (García-Bellido 2007, pág. 219).

Esto evidencia que, desde un primer momento, Bellido se preocupa por establecer una relación entre el espacio y los órdenes político-social y económico que lo gobiernan y organizan. Los conceptos local-aleatorio y global-holista son útiles para explicar el estado del suelo de la Poligonal E en las distintas etapas de ejecución de la Ciudadela Desepaz. El objetivo de este Programa era, precisamente, convertir un conjunto de predios de propiedad privada (paradigma local-aleatorio) en una porción de ciudad funcional y adecuadamente conectada (paradigma global-holista). Pero esa intención no logró materializarse completamente, y a pesar de que la Ciudadela Desepaz le entregó a la ciudad un número significativo de soluciones habitacionales, sus resultados urbanísticos evidencian una fragmentación propia del orden natural (paradigma local-aleatorio).

García-Bellido también introduce el término *morfogénesis*, que define como “la génesis de todas las transformaciones en sí mismas y en su lógica interna de coparticipación en el todo urbano a lo largo del tiempo” (García-Bellido 2005, §1). Este concepto no se limita a describir uno o varios ámbitos de la ciudad desde una perspectiva estática, sino que ayuda a explicar los procesos que les dan origen a las formas del receptor espacial urbano, es decir a las morfologías de la ciudad. Y, como se explicó anteriormente, para Bellido el origen de esas morfologías se encuentra en los procesos socio-culturales.

De esta forma, la morfogénesis explica, en últimas, “las prácticas sociales de los procesos de producción de las formas” (García-Bellido 2005, §3), donde la cuestión central es “quién, cómo, cuánto, para quién y con qué medios humanos, jurídicos y económicos se transforma en cada caso un espacio socialmente producido” (García-Bellido 2005, §3). Entonces, en el marco de la morfogénesis se pueden identificar dos dimensiones: un origen o contexto socio-cultural, político, económico y jurídico, y una forma o morfología. Esto convierte a la gestión en el proceso que subyace a la transición entre el origen y la forma,

generando una transformación del territorio. García-Bellido identifica varias formas de gestión, entre las que se encuentra la *Gestión Urbanística*.

Para este autor la gestión urbanística es un conjunto de tres subsistemas, evidentemente adscritos a la morfogénesis: los elementos, los operadores transformadores y las transformaciones. Los *elementos* son los objetos, los sujetos, y las relaciones que se circunscriben entre ellos; los *operadores transformadores* son las decisiones que toman los agentes sobre el territorio, transformándolo en la medida en que lo adaptan a sus necesidades; y las *transformaciones* constituyen los efectos de toda acción ejercida sobre el territorio, por lo que están representadas en una serie de fases que llevan a un mayor aprovechamiento urbanístico (planificación, parcelación, urbanización y edificación) (García-Bellido 2005).

Entonces, al analizar el proceso de Gestión Urbanística de la Ciudadela Desepaz, se centra la atención en el cómo de la transformación de un suelo rural a una comuna de la ciudad. Para llevar a cabo este análisis es necesario comprender qué actores se involucraron, cuáles eran sus intereses y qué roles desempeñaron; cuáles fueron las decisiones más importantes que se tomaron con respecto al territorio con el fin de garantizar las intenciones sociales; y cuáles fueron las características principales de cada una de las fases de transformación del suelo de la Poligonal E.

Lo anterior está enfocado a resolver qué factores incidieron en la producción de una morfología urbana fragmentada, lo cual se convierte en el foco del análisis urbanístico del Programa. El principio elemental de la gestión urbanística es la “subdivisión del espacio como totalidad sociológica comunitaria en dos clases categoriales sintagmáticas: sintagma privativo y sintagma colectivo)” (García-Bellido 2005, §11), es decir, la subdivisión del espacio urbano en usos privados y usos públicos. Es por esto que el análisis morfológico de los proyectos urbanísticos se enfoca en la distribución de los usos del suelo, así como en los sistemas de soporte y espacio público que cada uno le entregó a la ciudad.

García-Bellido identifica que la tendencia dominante es la de la privatización del espacio urbano, dejando cada vez menos suelo disponible para los usos públicos. Ante esta situación, el “objetivo funcional primordial de los complejos procesos de gestión urbanística es cabalmente ordenar, planificar y programar esta universal transmutación de porciones singulares del dominio y uso privado del suelo [...] al dominio y uso públicos” (García-

Bellido 2005, §13). Una expresión material clara de este flujo son las obras públicas, cuyo objetivo es producir nuevos bienes destinados a ciertos usos y servicios públicos.

Aquí es importante traer a colación otro autor que complementa esta postura: Vincent Renard (1994). Este autor afirma que, en una correcta interpretación de la teoría de Adam Smith aplicada al desarrollo urbano, si bien es cierto que la *mano invisible* conduce a una mayor eficacia del mercado del suelo urbano, el Estado desempeña una función esencial para cumplir con los requerimientos de organización de la sociedad, que es el ordenamiento territorial. El sector privado, además de ser eficaz y eficiente en el desarrollo del suelo, también tiene un comportamiento económico que impide que en condiciones normales del mercado de suelos se puedan producir los *bienes públicos*. Es por esto que se hace necesaria la aplicación de un conjunto de *instrumentos de gestión del suelo urbano* para que el Estado, sin necesidad de transmutar todo el suelo urbano de propiedad privada a propiedad pública, pueda garantizar la producción de estos bienes. (Renard 1994)

Estos instrumentos están orientados a establecer unas *reglas* claras para los agentes que participan en el desarrollo urbano, de tal forma que se responda a los objetivos de interés público con la agilidad del sector privado. Dichas reglas se refieren esencialmente al marco normativo de la planificación, y a la financiación del desarrollo urbano. (Renard 1994)

Para Renard el exceso de sofisticación de las leyes que soportan el ordenamiento territorial es un problema, por lo que propone la *planificación positiva*, en la que se promueven los incentivos para el propietario, con el fin de minimizar la rigidez y complejidad de la norma, y enfocar la planificación física en la utilización de los suelos y la coordinación de equipamientos. Y en cuanto a la financiación, se habla de la implementación de instrumentos fuertes que le permitan al Estado tener una base gravable, redistribuir las plusvalías y estimular al propietario (Renard 1994). Este es un asunto central dentro de esta investigación, ya que el comportamiento del mercado de suelos y las dificultades del Municipio para aplicar los instrumentos de los que habla Renard, fueron factores determinantes en la falta de coordinación de los actores, y en la primacía de los intereses particulares que impidieron la producción óptima de los bienes públicos.

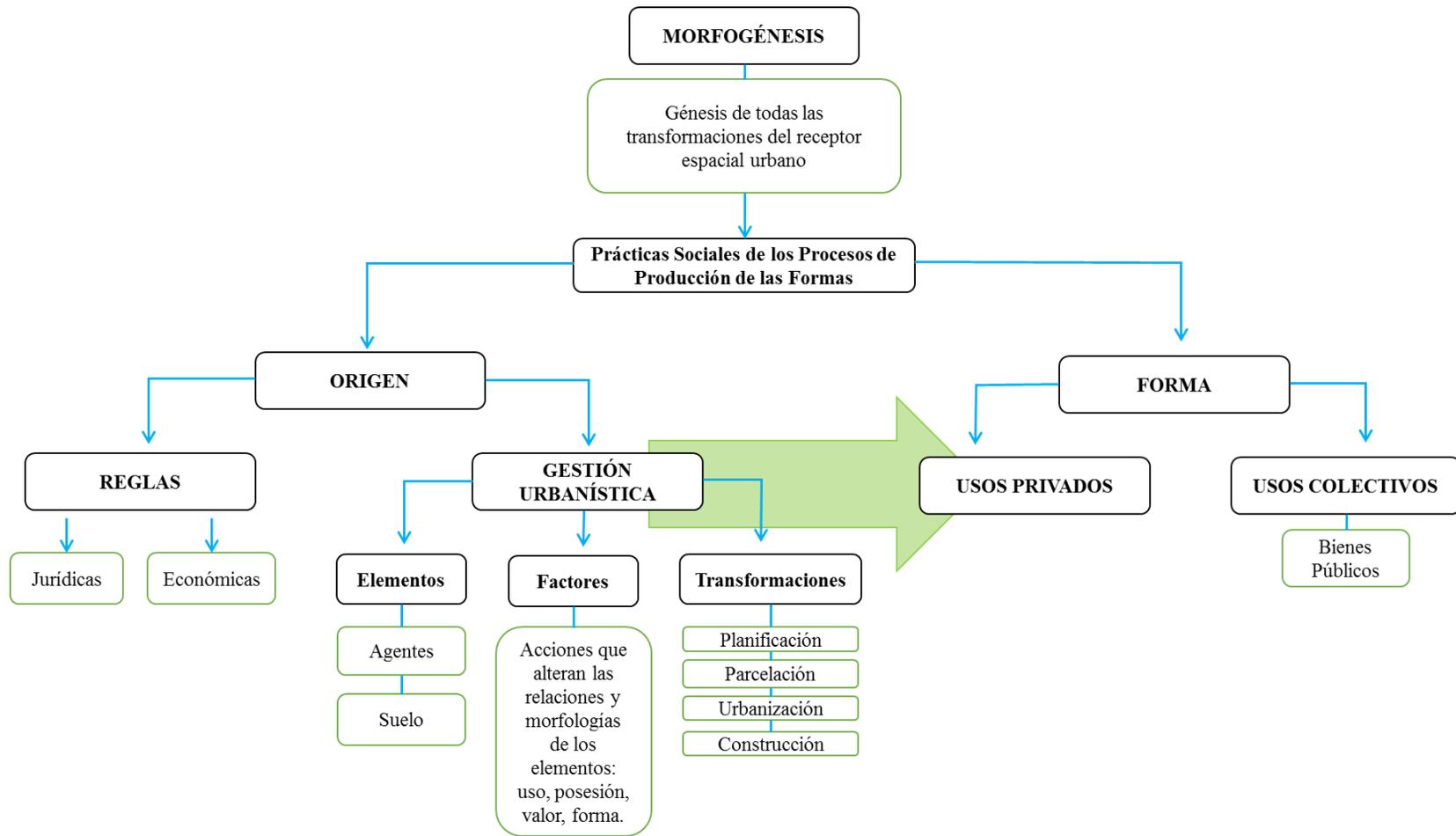
Enlazando estos postulados con la teoría de García Bellido (2005), se puede decir que para analizar la dimensión del origen de las formas es necesario, en primer lugar, preguntarse

por las reglas bajo las cuales se dieron los procesos propios de la Gestión Urbanística, ya que son éstas las que configuran el contexto jurídico-económico complejo en el que se producen las formas. Así, lo esencial en este trabajo es la relación existente entre el conjunto de reglas en el que se enmarcó el Programa, los actores y sus dinámicas de actuación urbanística, y las formas urbanas producidas; todo esto en el marco de la institucionalidad y los procesos políticos del municipio, que son elementos propios de la gestión urbana.

Aquí es importante enfatizar que la Ciudadela Desepaz fue un conjunto de proyectos que se ejecutaron a cargo de diferentes actores: constructoras privadas, fundaciones, cajas de compensación familiar, y el entonces Instituto de Vivienda Social y Reforma Urbana de Cali, INVICALI. Por esta razón, las reglas que se instituyeron como marco para la actuación de estos actores juegan un papel preponderante en el análisis de la gestión urbanística, y constituyen un elemento homogeneizador o vinculante entre las diferentes racionalidades con las que se intervino el territorio.

El siguiente esquema sintetiza, entonces, los elementos principales desarrollados en este marco conceptual, a la luz de los cuales se desarrollará el presente trabajo de investigación:

Gráfico 1. Síntesis del Marco Conceptual de la investigación



Fuente: elaboración propia.

1.3. Método

Dado que los conceptos centrales de esta investigación son gestión urbana y gestión urbanística, se les da absoluta importancia a los actores (sector público, constructoras privadas, cajas de compensación y fundaciones sin ánimo de lucro), las decisiones que éstos tomaron sobre el suelo, y a las transformaciones espaciales producidas por estas decisiones; teniendo siempre presente que el objeto de estudio es un proceso –el de gestión- y no el territorio por sí mismo.

Antes de describir la metodología empleada en cada fase de la investigación, es necesario aclarar que sobre este aspecto se hicieron algunas modificaciones frente a lo planteado inicialmente en el anteproyecto. En primer lugar, al inicio de la investigación se propuso la observación directa como metodología cualitativa de investigación, para conocer con más detalle las características urbanas y las dinámicas sociales presentes en el área de estudio. Esta observación directa se hizo, pero no con la rigurosidad que se había propuesto, por razones de tiempos y de seguridad. Dado que la Comuna 21 de Cali es un sector con múltiples problemas de violencia, era necesario realizar el recorrido acompañado de alguna organización o institución de las que hace presencia en esta zona. Sin embargo, el trabajo de campo se hizo en el mes de enero del presente año (2016), momento en el cual fue difícil hacer un acercamiento con algunas organizaciones, y con las que fue posible contactarse no tenían ninguna actividad programada de la cual se pudiera participar. Al final fue posible acompañar un recorrido de funcionarios del SISBEN por algunos barrios del sector norte de la Ciudadela Desepaz, pero con algunas limitaciones como por ejemplo la imposibilidad de llevar cámara o celular para obtener las fotografías. Producto de este recorrido se hicieron algunas anotaciones sobre los barrios visitados, pero no fue posible realizar un registro juicioso como el que se había propuesto en el anteproyecto, que permitiera obtener unas conclusiones de primera mano, por lo que las observaciones derivadas de este ejercicio se emplean a lo largo del trabajo como información complementaria.

En segundo lugar, se propuso aplicar una entrevista libre a varios habitantes de la ciudad, no necesariamente de la Ciudadela Desepaz, para conocer su perspectiva sobre el Programa de vivienda realizado y los resultados que son hoy visibles en la Comuna 21 de Cali. Estas entrevistas se dieron a modo de conversaciones informales con 7 personas entre

los 35 y los 55 años, pero los resultados no fueron los esperados, ya que a pesar de que la mayoría de preguntas se enfocaban en conocer su perspectiva de lo que el Programa significó para Cali en términos urbanos, sociales, ambientales y económicos, las respuestas solo daban cuenta de la información que ya se conoce sobre las condiciones de pobreza e inseguridad que caracterizan la Ciudadela Desepaz, y los lugares comunes fueron recurrentes. Por esta razón, se determinó que estas entrevistas libres no proporcionaban información sólida que nutriera la investigación, y las conclusiones obtenidas a partir de ellas, a pesar de registrarse por escrito, no se incluyeron como observaciones relevantes dentro de este trabajo.

Y, en tercer lugar, la entrevista semi-estructurada que se pensaba aplicar a tres profesionales que hubieran hecho parte del proceso de planificación y gestión del Programa, solo se pudo aplicar a una persona que no estuvo directamente involucrada, pero sí siguió de cerca todo el proceso, dado su interés en el análisis de los Macro Proyectos Urbanos: Liliana Bonilla. Gracias a ella se pudo establecer contacto con Claudio Borrero, un abogado con mucho conocimiento sobre la historia de Cali y, sobre todo, de lo que ha pasado en las tierras que en algún momento fueron ejidos de la ciudad. Sin embargo, el contacto no pudo ser presencial sino a través de correo electrónico, lo cual dificultó un poco la aplicación de la entrevista que se pensaba realizar, pero dio como resultado la obtención de otros datos valiosos para la investigación.

Ahora bien, con las limitaciones explicadas anteriormente, se decidió darle más fuerza a la metodología de análisis cartográfico y a la revisión de fuentes secundarias para conocer a profundidad el proceso de gestión del Programa y sus resultados morfológicos, que constituyen el eje central de esta investigación. A continuación se explica con más detalle cómo se llevó a cabo cada una de las fases de este trabajo.

La primera fase de esta investigación se apoyó esencialmente en el trabajo de Liliana Bonilla y Huber Galeano, que describe a profundidad los aspectos más importantes de la formulación del Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz y el inicio de su ejecución. De la revisión exhaustiva de este trabajo se obtuvieron los datos descriptivos más importantes como lo es su gestación y sus aspectos técnicos y financieros. Adicionalmente, se hizo una entrevista presencial semi-estructurada con Liliana Bonilla, con el fin de complementar la

información consignada en su trabajo, y conocer su perspectiva personal de lo que representó este programa para la ciudad.

A partir de los resultados de dicha entrevista se determinaron los antecedentes más relevantes de la expansión de Cali hacia el oriente y, específicamente, del desarrollo de la Ciudadela Desepaz. Se consultaron múltiples documentos institucionales y algunos trabajos académicos que presentan el proceso histórico de poblamiento del Distrito de Aguablanca, y las normas urbanas que afectaron desde antes de la década de los 90 a la Poligonal E. Adicionalmente se realizó una búsqueda de documentos oficiales sobre la formulación de la Política Pública de Atención y Prevención de la Violencia llamada “Desarrollo, Seguridad y Paz – DESEPAZ” de donde surge el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz. De esta búsqueda no se obtuvo mayor resultado que el de un documento escrito por el autor de esta política, Rodrigo Guerrero (el entonces alcalde de Cali), para el Banco Interamericano de Desarrollo. A pesar del bajo nivel de detalle de este documento, es posible encontrar algunas referencias al contexto general y la justificación del programa de vivienda que aquí se está estudiando.

En medio de esta búsqueda se encontraron otros documentos, entre los cuales figuró la cartilla oficial de presentación de la Ciudadela Desepaz; la presentación que hizo el presidente de la Fundación Holguines S. A. de su proyecto de vivienda *Calimío Desepaz*; el informe especial de la Alcaldía de Cali sobre Ciudadela Desepaz denominado *Sí hay cama pa' tanta gente*; y algunas cartas que intercambiaron los concejales de la época con los representantes de las constructoras y cajas de compensación familiar respecto a la ejecución de la Ciudadela Desepaz. Con estos documentos se complementó la información existente, sobre todo en cuando a los aspectos institucionales, técnicos y financieros del programa, y se amplió la visión general del contexto en el cual se hizo su formulación.

La segunda fase tiene que ver con la sistematización y análisis de la información anteriormente mencionada. Dado que uno de los principales hallazgos fue la fragmentación urbana que caracteriza a la Ciudadela Desepaz, contrario a lo que se esperaría de la producción panificada de un espacio urbano con estas dimensiones, la metodología principal empleada en esta fase fue el uso de una ficha técnica que permitió la sistematización de la información urbanística de cada uno de los proyectos que se ejecutaron en el marco de este

Programa de Vivienda. En la elaboración de esta ficha es clave el componente de representación cartográfica, ya que, como se mencionó anteriormente, la morfología urbana de este territorio es producto de los procesos de gestión urbana y urbanística que se vieron inmersos en la ejecución de los proyectos. Aparte de emplear el componente gráfico para la representación de las formas urbanas, la ficha permite mostrar la producción de espacio público e infraestructura de cada proyecto, y ver de qué forma se articula con su entorno inmediato, no solo en términos de los sistemas de soporte, sino también de los usos del suelo.

La metodología de fichas se complementó con la sistematización cronológica del marco jurídico que atañe a la Poligonal E y al desarrollo de la Ciudadela Desepaz. Este marco jurídico comprende acuerdos, decretos, estatutos e instrumentos de ordenamiento territorial en el ámbito nacional y local, así como convenios entre el municipio y la nación para la financiación del Programa. De este ejercicio fue posible deducir que los intereses particulares de los propietarios del suelo tuvieron una fuerte incidencia, no solo en las intenciones que demostró el Municipio hacia la Poligonal E desde antes de la década de los 90, sino también en las modificaciones que se les hicieron a las disposiciones normativas que había sobre este suelo cuando el Programa de Vivienda ya estaba en marcha.

2. ANTECEDENTES DE LA CIUDADELA DESEPAZ

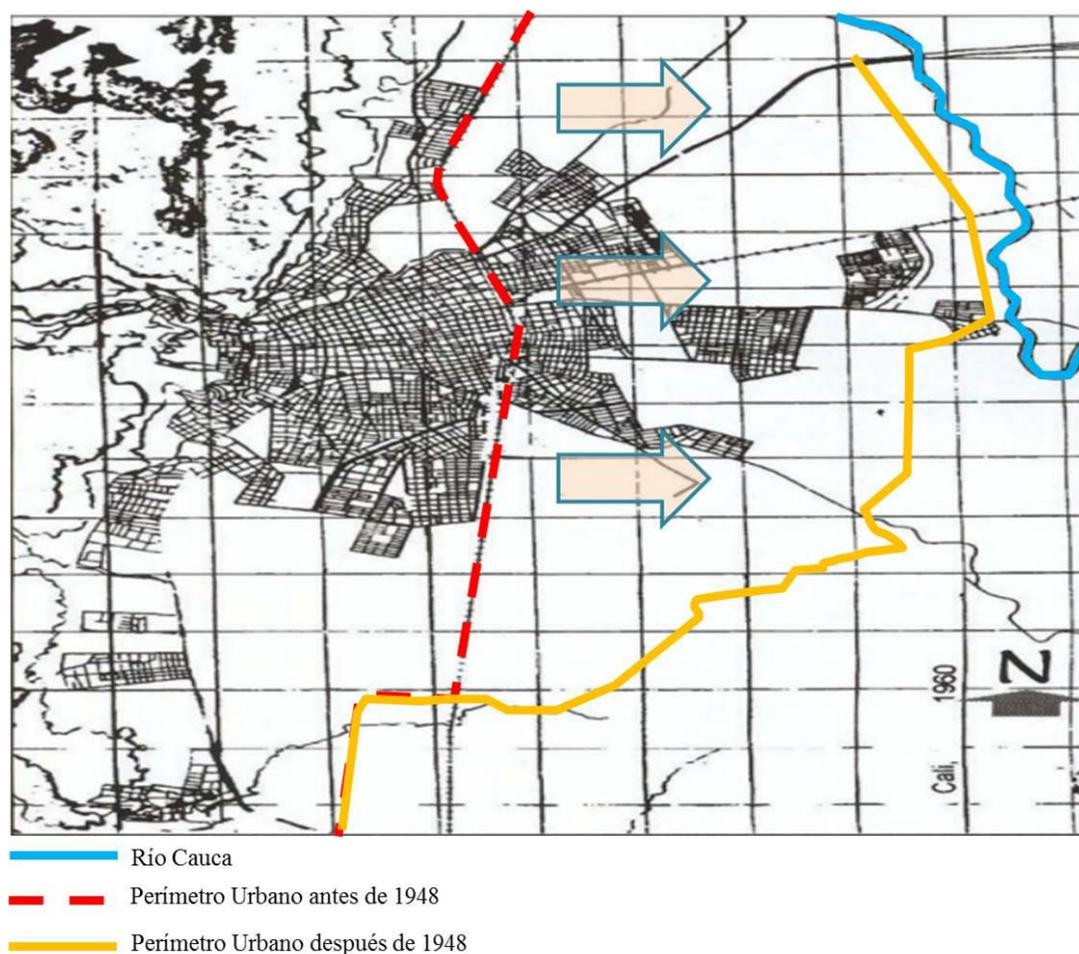
2.1. El Distrito de Aguablanca y la Poligonal E

La atención del déficit de vivienda ha constituido un verdadero reto para Cali desde mediados del siglo XX. En la década de los 40's Cali experimentó una explosión demográfica sin precedentes a causa de la aceleración de su industrialización (Vásquez 1990, pág. 12). Así, llegaron a la ciudad personas provenientes del Pacífico, de zonas rurales del Cauca y del Valle del Cauca, y habitantes de otras ciudades pequeñas de estos departamentos, donde la oferta de empleo y servicios era muy limitada. La mayoría de estas personas buscaba asentarse en las inmediaciones de los ingenios azucareros, donde llegaron a trabajar. Esto generó una gran demanda de suelo que la ciudad no pudo atender fácilmente, debido a que las tierras ejidales³ estaban bajo dominio privado.

En consecuencia, el municipio tomó una serie de decisiones que llevaron a la ciudad a expandirse rápidamente hacia el oriente. En 1948 la demanda de suelo hizo que el perímetro urbano se ampliara cerca de 5 Km hasta el río Cauca (ver imagen 1), buscando un crecimiento planificado para que no se invadieran las tierras rurales productivas (Murillo y Urrea 1999, pág. 4). Entre 1950 y 1970 la ciudad se desarrolló sobre esta franja oriental (ver imagen 2) por medio de dos figuras diferentes: los barrios y urbanizaciones formales que atendían en su mayoría la demanda de vivienda de la clase media-baja, y las “expropiaciones populares masivas” alentadas por los líderes reformistas Alfonso Barberena y Julio Rincón (Bonilla y Galeano 1995, pág. 9), que dieron origen a 20 barrios de origen informal en el suroriente de Cali.

³ “Los ejidos o tierras comunales es una figura que proviene de la legislación colonial, mediante la cual todo asentamiento poblacional de ley debía conservar una superficie de tierras alrededor del asentamiento para efectos de satisfacer demandas de predios futuros a familias sin recursos que requerían construir sus viviendas” (Murillo y Urrea, 1999, pág. 4).

Imagen 1. Expansión del perímetro urbano en 1948

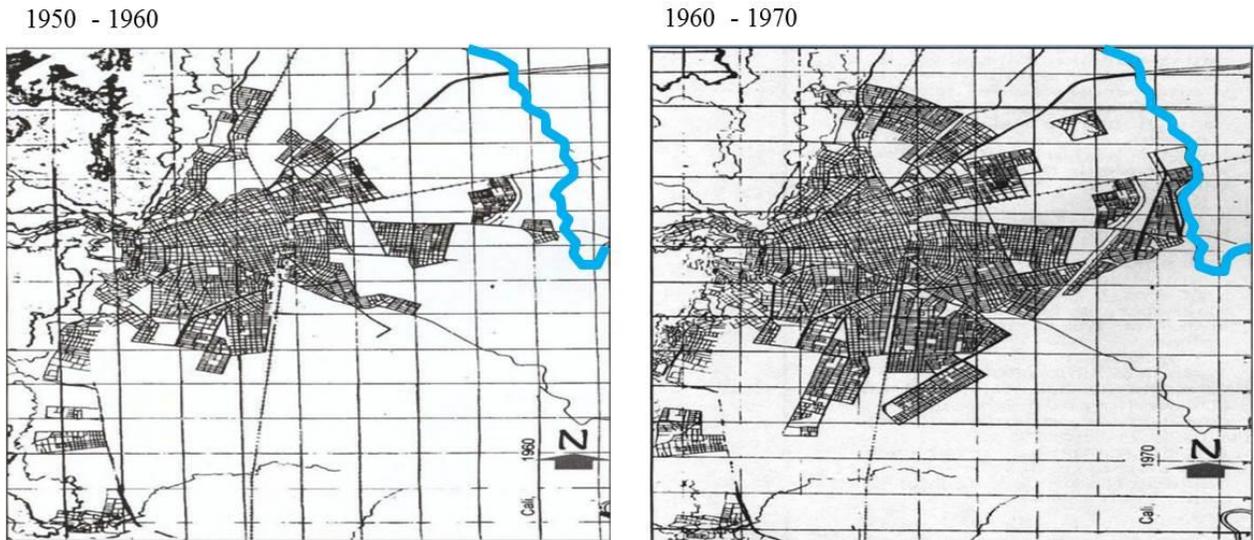


Fuente: http://es.slideshare.net/ROD_93/desarrollo-urbano-de-cali, modificado por Nathalia Osorio en noviembre de 2015.

Ante la inminente urbanización de las tierras inundables del oriente, de 1959 a 1962 la CVC construyó los jarillones de Aguablanca⁴ (Murillo y Urrea 1999, pág. 1). Esta acción contribuyó a mitigar el riesgo por inundación en el que se encontraban los terrenos del Distrito de Riego de Aguablanca, en los que ya se podían identificar algunos asentamientos.

⁴ Aguablanca fue un terreno inundable de gran extensión, limitado por el Río Cauca, donde encontraba lugar un conjunto de cuerpos de agua, entre los que se destacaban las lagunas de Charco Azul y El Pondaje por su tamaño.

Imagen 2. Crecimiento urbano 1950-1970



Fuente: http://es.slideshare.net/ROD_93/desarrollo-urbano-de-cali, modificado por Nathalia Osorio en noviembre de 2015.

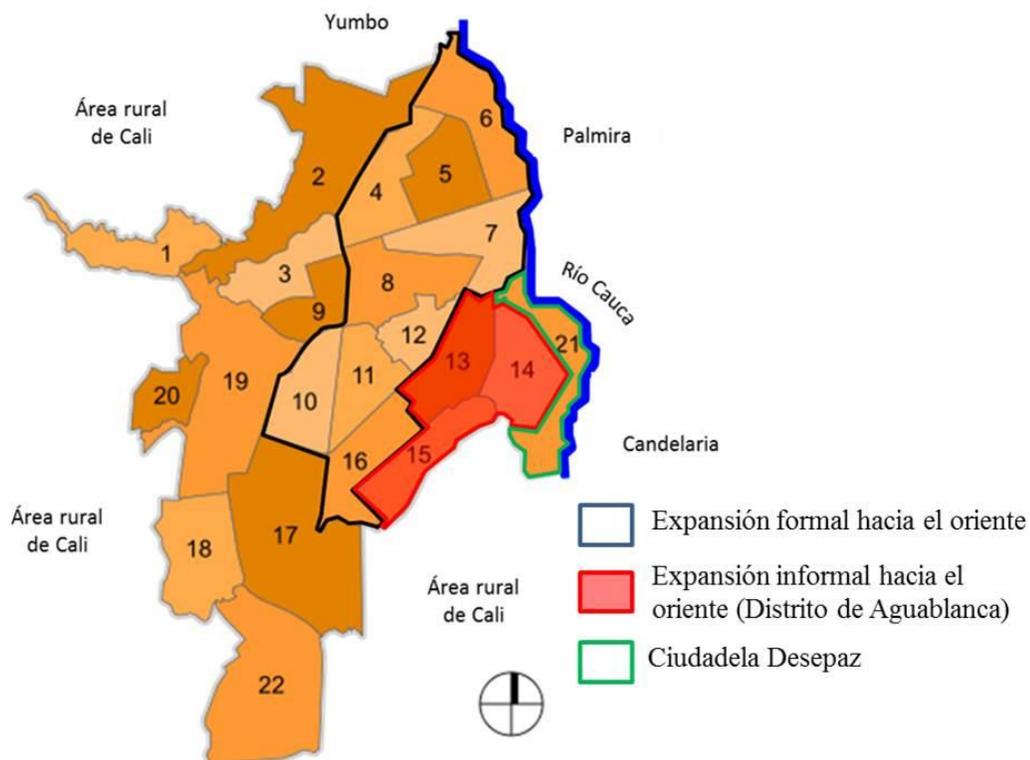
Sin embargo, estas decisiones impulsaron el surgimiento de una periferia de enormes proporciones en una zona de alto riesgo por inundación y licuación, que hoy constituye el Distrito de Aguablanca (ver imagen 3). Con un terreno de grandes proporciones que ya no se inundaba periódicamente, y dado que la demanda de vivienda que se estaba atendiendo en toda la ciudad era la de la clase media, a finales de la década de los 60's las familias de menores ingresos comenzaron a invadir terrenos aledaños al Río Cauca. Ante esta amenaza de invasión, muchos propietarios prefirieron lotear sus terrenos y negociarlos, pidiendo que se les reconociera la renta urbana. Esto generó una serie de problemas entre la población recién llegada y los propietarios del suelo, lo que llevó al municipio a la creación de INVICALI⁵ en 1966 (Murillo y Urrea 1999, pág. 6).

Entre 1978 y 1982 se llevó a cabo la “toma” de 1.200 Ha ubicadas en el Distrito de Aguablanca, en la que “influyeron un conjunto de acciones políticas y especulativas lideradas por invasores, urbanizadores piratas, políticos, especuladores del suelo y propietarios de

⁵ El Instituto de Vivienda y Reforma Urbana de Cali fue creado con el fin de resolver los problemas que habían en la ciudad por la alta demanda de suelo para vivienda de familias pobres, y la baja oferta de suelo asequible para dichas familias.

tierras” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 10). Al finalizar esta toma se había consolidado un asentamiento de 350.000 personas (ver imagen 4).

Imagen 3. Comunas del Oriente de Cali



Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Comunas_de_Cali.svg, modificado por Nathalia Osorio en noviembre de 2015.

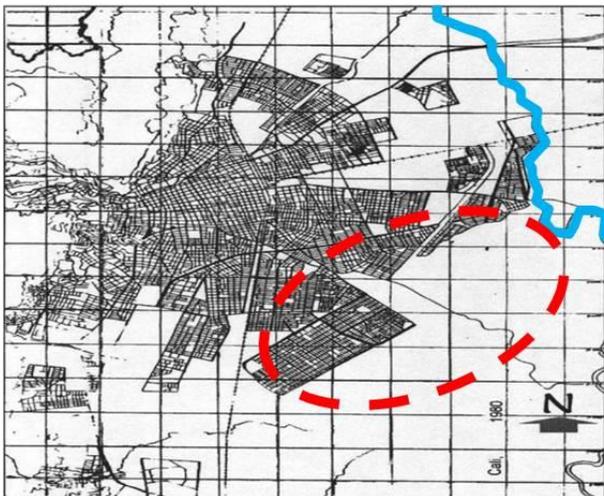
Esta toma de terrenos ejidales y de propiedad privada se dio en el marco de la situación contradictoria que vivía la ciudad entre la necesidad de habilitar terrenos para la construcción de vivienda popular, y la inconveniencia de expandir el perímetro urbano hacia el oriente. Esto debido a las condiciones geológicas de los terrenos y los elevados costos que conllevaría la construcción de la infraestructura requerida (Bonilla y Galeano 1995, pág. 10).

En medio de este debate, las administraciones se concentraron entre 1980 y 1990 en el mejoramiento de las condiciones de vida en el Distrito de Aguablanca, que ahora estaba compuesto por 3 comunas y albergaba un gran porcentaje de la población de la ciudad (ver

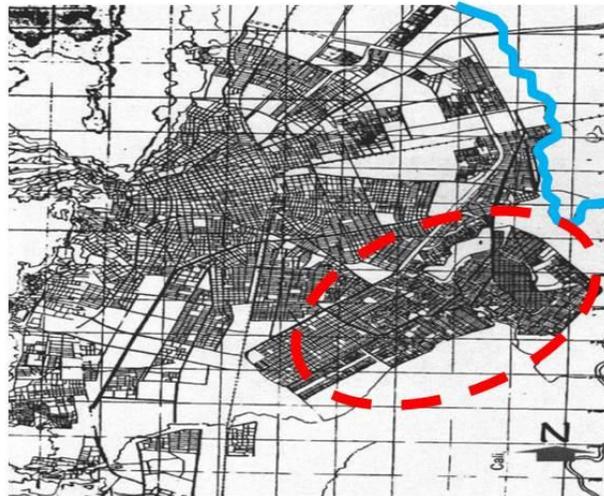
imagen 4). En un intento por articular este sector con la ciudad, se lo dotó de servicios públicos, equipamientos e infraestructura, financiados mediante un crédito del Gobierno Japonés.

Imagen 4. Desarrollo de la periferia del suroriente 1970-1990

1970 - 1980



1980 - 1990



Fuente: http://es.slideshare.net/ROD_93/desarrollo-urbano-de-cali, modificado por Nathalia Osorio en noviembre de 2015.

Durante la ejecución de estas obras se habló por primera vez de la alternativa de construir un segundo Aguablanca, pero esta vez de forma planificada, “argumentando la previsión de un posible salto o ensanche del perímetro urbano por las vías de hecho” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 10). Este argumento fue respaldado por las estadísticas, que en 1990 comenzaron a mostrar un déficit de 60.000 viviendas para estratos 1 y 2, y una demanda efectiva de 78.900 unidades (Bonilla y Galeano 1995, pág. 11).

La Ley 9 de 1989 había creado instrumentos que posibilitaban una gestión eficiente del suelo por parte de las administraciones municipales, como las áreas de expansión, las áreas para el desarrollo exclusivo de VIS, la construcción y el desarrollo prioritario, y la expropiación y extinción de dominio. Adicionalmente, en 1991 se aprobó la Ley 3, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que se convirtió en el primer y más importante antecedente legal de la Ciudadela Desepaz. El municipio intentó hacer uso de

estos instrumentos en la formulación del Plan de Desarrollo de 1991, en el que la Poligonal E quedó definida como área de expansión de Cali.

Esta Poligonal fue en algún momento un ejido de Cali, que a comienzos del siglo XX pasó a titularidad de familias de la élite vallecaucana, quienes aprovecharon sus influencias políticas para adueñarse de grandes porciones de tierra que le pertenecían a la ciudad⁶. Por ser un terreno periódicamente inundable, fue aprovechado durante algunas décadas para el cultivo de millo y otros alimentos que crecen en terrenos pantanosos (Murillo y Urrea 1999, pág. 21).

Posteriormente, pasó a ser un depósito de escombros y de sedimentos de las aguas servidas de la ciudad, junto con el corregimiento de Navarro, que es actualmente el relleno sanitario de Cali (Documento Técnico de Soporte POT 2000, pág. 320). Más tarde, este suelo fue afectado por el cinturón ecológico de la ciudad, que comprendía una franja de 250 metros destinada únicamente a usos recreativos (Centro de Administración Local Integrada Comuna 21 2003, pág. 8). Por las características geológicas de sus suelos, la falta de agua potable y las limitaciones para construir, EMCALI siempre había insistido en la imposibilidad de la prestación de servicios públicos en la Poligonal E.

Solo hasta 1991 este sector de la ciudad fue zonificado, y a partir de este momento estaría en el centro del debate para la expansión del perímetro urbano de Cali y la construcción de vivienda social. En ese mismo año se radicó ante el Concejo un proyecto de acuerdo que destinaba 400 Has en el sector de Meléndez a la construcción de VIS, hecho que fue aprovechado por los candidatos a la Alcaldía de Cali para el periodo 1992-1994 para proponer en sus programas de gobierno la construcción de vivienda social (Bonilla y Galeano 1995, pág. 13). La victoria de las elecciones la obtuvo Rodrigo Guerrero, quien prometió construir 40.000 unidades de vivienda para los estratos 1 y 2.

En 1992, el Concejo retomó el proyecto de acuerdo mencionado, y re zonificó las 400 Has VIS del sector Meléndez a Zona Residencial para Ingresos Medios, restringiendo la oferta de terrenos para VIS con la que contaba el Municipio. De esta forma Guerrero reabrió el debate sobre el desarrollo de la Poligonal E, y designó a su principal contendor de las

⁶ Información proporcionada por el profesor William Alfonso.

elecciones a la Alcaldía como Gerente de EMCALI, quien expidió por primera vez un concepto favorable a la provisión de servicios públicos en esta Poligonal (Bonilla y Galeano 1995, pág. 13).

A pesar de lograr que el Concejo Municipal avalara su decisión de desarrollar la Poligonal E, Guerrero asumió un costo político muy alto: el de perder para la ciudad las 400 Has para VIS en el sector Meléndez, que constituía una mejor opción para la construcción de vivienda social, ya que, a diferencia de la Poligonal E, no era un suelo en riesgo de inundación y licuación, y las condiciones geológicas facilitaban mucho más la construcción. Así, se sentó el precedente más importante para la construcción de la Ciudadela Desepaz, que quedó condenada a localizarse en la “periferia de la periferia”.

2.2. La Política de Atención y Prevención de la Violencia *Desarrollo, Seguridad y Paz* – DESEPAZ y su Programa de Vivienda Social *Ciudadela Desepaz*

En 1992, Rodrigo Guerrero ganó las elecciones a la Alcaldía municipal de Santiago de Cali gracias a su campaña electoral, que transmitía un fuerte mensaje a favor de la paz ciudadana. Para Guerrero, la principal problemática social que enfrentaba Cali en la época era la violencia, razón por la cual el progreso de la ciudad se había estancado.

En consecuencia, el trabajo más fuerte desarrollado por este Alcalde se hizo en aras de reducir al máximo la violencia ciudadana, y el pilar de esta empresa fue su propuesta de Política Pública para la Atención y Prevención de la Violencia llamada *Desarrollo, Seguridad y Paz* (DESEPAZ). Esta política fue innovadora en su forma de aproximarse, diagnosticar y resolver la problemática de la violencia, ya que introducía el enfoque epidemiológico, que permitía ver este fenómeno como una expresión sintomática de diferentes problemas más profundos. Además, contaba con principios ordenadores, transversales a todas las propuestas, como la multicausalidad, investigación, prevención, tolerancia, participación y equidad (Guerrero 1999, págs. 3-4).

Para la estructuración de los proyectos se trazaron cinco áreas estratégicas: investigación y estudio sistemático de la violencia, educación ciudadana y comunicaciones para la paz, fortalecimiento institucional del orden ciudadano, y promoción de la equidad (Guerrero 1999, págs. 4-9). La Política contó con el apoyo financiero del Departamento del

Valle del Cauca, el Gobierno Nacional, la Embajada de Estados Unidos, la Comunidad Europea y algunas instituciones internacionales; y fue coordinado por la Secretaría de Gobierno, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, y la Oficina de Programas Especiales (El Tiempo, 1992).

En su área estratégica de Promoción de la Equidad, esta Política contemplaba un ambicioso Programa de VIS denominado *Ciudadela Desepez*, que sería ejecutado en la Poligonal E. La finalidad era urbanizar y desarrollar proyectos de vivienda social para atender el déficit de vivienda que no se había atendido formalmente en la ciudad, es decir, el de los estratos más bajos (Guerrero 1999, pág. 8).

En el esquema de este programa se contemplaba la participación del sector público, a través de la Administración Municipal y del Gobierno Nacional (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, pág. 4); las cajas de compensación familiar; algunas fundaciones sin ánimo de lucro; y la empresa privada, a través de constructoras y cooperativas. Con esto se pensaba desarrollar soluciones habitacionales bajo la modalidad de autoconstrucción progresiva, en la que se entregarían lotes con servicios y se le prestaría asistencia técnica a los propietarios para que construyeran sus viviendas; sin embargo, debido a un cambio en la legislación nacional, finalmente se diversificaron las modalidades de soluciones habitacionales ofrecidas, ampliándose a unidades básicas para futuro desarrollo y vivienda terminada.

El programa estaba presupuestado para albergar aproximadamente 28.000 familias en 380 Ha, que fue la extensión del área de planificación del programa (Guerrero 1999, pág. 8). Según la Administración Municipal y el propio alcalde Rodrigo Guerrero, este programa “integraba los siguientes conceptos: tierra, infraestructura de servicios públicos, célula embrión o vivienda básica, dotación de equipamiento comunitario, comercialización de materiales para construcción, asistencia técnica para la construcción, y apalancamiento a través del sistema financiero colombiano, tanto del Gobierno Nacional como del Municipal” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, pág. 6).

La Administración Municipal conformó un equipo de trabajo interdisciplinario, coordinado por INVICALI, y subdividido en diferentes dependencias. En primer lugar, se encontraba el equipo de Infraestructura y Servicios Públicos, liderado por EMCALI, que

integraba funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas, Planeación, Control Físico e INVICALI. En segundo lugar, estaba el equipo de Equipamiento Comunitario, encargado de gestionar el diseño y construcción del conjunto de equipamientos a realizar en el marco de este Programa, que contaba con funcionarios de las Secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Comunitario, aparte del apoyo brindado por EMSIRVA, Planeación Municipal, Control Físico, Corporación para la Recreación Popular e INVICALI.

Y en tercer lugar se creó un conjunto de comités, encargados de apoyar la logística de los proyectos, y operativizar y organizar la gestión de los urbanizadores particulares. Con esto se pretendía que la utilización del suelo urbano fuera óptima, los diseños fueran eficientes y hubiera una provisión adecuada de equipamientos y zonas verdes. En la siguiente tabla se listan los comités y sus funciones.

Tabla 1. Comités Logísticos del Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz

Comité	Funciones
Comité Coordinador con Constructores	Concertar la optimización del suelo en cuanto al “diseño vial, servicios básicos de infraestructura tales como acueducto, alcantarillado y energía, y usos compatibles y complementarios tales como el recreacional, comercial a pequeña escala e institucional” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, pág. 13)
Comité de Vivienda	Definir líneas de acción, revisar el avance de los proyectos y verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados con los particulares
Comisión del Plan del Concejo Municipal	Emitir el concepto favorable tanto a los proyectos urbanísticos de los particulares, como a los convenios de asociación entre INVICALI y estos últimos
Comité de Asistencia Técnica	Elaborar la planificación del sector y los diseños de infraestructura básica, es decir, los diseños urbanístico, hidráulico, vial, eléctrico, estudios de suelos y de impacto ambiental, y asesoría técnica, jurídica y financiera

Fuente: elaboración propia

La administración municipal montó inicialmente este Programa sobre 7 principios: no se ampliaría el perímetro urbano y la Poligonal E conservaría su carácter suburbano para

no introducir este suelo a las fuerzas del mercado; no se cambiaría el uso del suelo de la Poligonal E, que de acuerdo con el Plan de Desarrollo de 1991 era Industrial – Residencial y de manera excepcional se autorizarían proyectos de vivienda VIS; la planificación sería integral, haciendo caso omiso de la subdivisión predial, para garantizar la articulación de todos los sistemas de soporte con el uso residencial; los propietarios o urbanizadores estarían obligados a firmar un contrato de asociación con INVICALI, que los obligara a adherirse al Plan General Urbano y a atender a la población objetivo del programa; INVICALI adquiriría uno de los lotes de la Poligonal E para desarrollar un proyecto institucional de vivienda VIS, convirtiéndose en el ejemplo y garante del programa en su conjunto; el municipio participaría activamente, asumiendo la inversión de las obras macro de infraestructura requeridas, y gestionando la vinculación de la Nación como garante del éxito del programa; y se crearía una Gerencia del Proyecto en INVICALI, apoyada por un comité técnico que debía contar con la participación de todas las entidades municipales (Bonilla y Galeano 1995, págs. 15 – 16).

La Asistencia Técnica estuvo coordinada por la arquitecta Amparo Viveros Vargas y articulada por la Sociedad de Planificación del Valle, que fue la organización encargada de realizar los diseños urbanísticos generales. Esta propuesta, como se expondrá a continuación, se caracterizó por su funcionalidad y adecuada articulación interna y externa del sector, pero sufrió muchas limitaciones e inconvenientes en su proceso de gestión en los primeros años de ejecución de los proyectos, por lo que el producto urbanístico final de la Ciudadela Desepaz es fragmentado y poco funcional.

2.3. Descripción de la propuesta de la Sociedad de Planificación del Valle

La propuesta urbanística de la Sociedad de Planificación del Valle se estructuró a partir de la red vial, concertada con el municipio y aprobada mediante el Acuerdo 04 de 1994 (ver imagen 5). A partir de este Plan Vial Básico se definió que la morfología de la Ciudadela Desepaz estaría determinada por supermanzanas con una división interna dada por senderos peatonales y parques, otorgándole menor importancia a la movilidad motorizada, teniendo en cuenta las condiciones socio económicas de la población objetivo. Las vías para el tránsito automotor serían únicamente las concertadas en el Acuerdo 04 de 1994, y se dotarían de un

perfil suficientemente amplio para permitir el paso de los buses del transporte público. Así mismo, se construirían parqueaderos comunales en cada supermanzana para permitir el aparcamiento de carros y motos particulares.

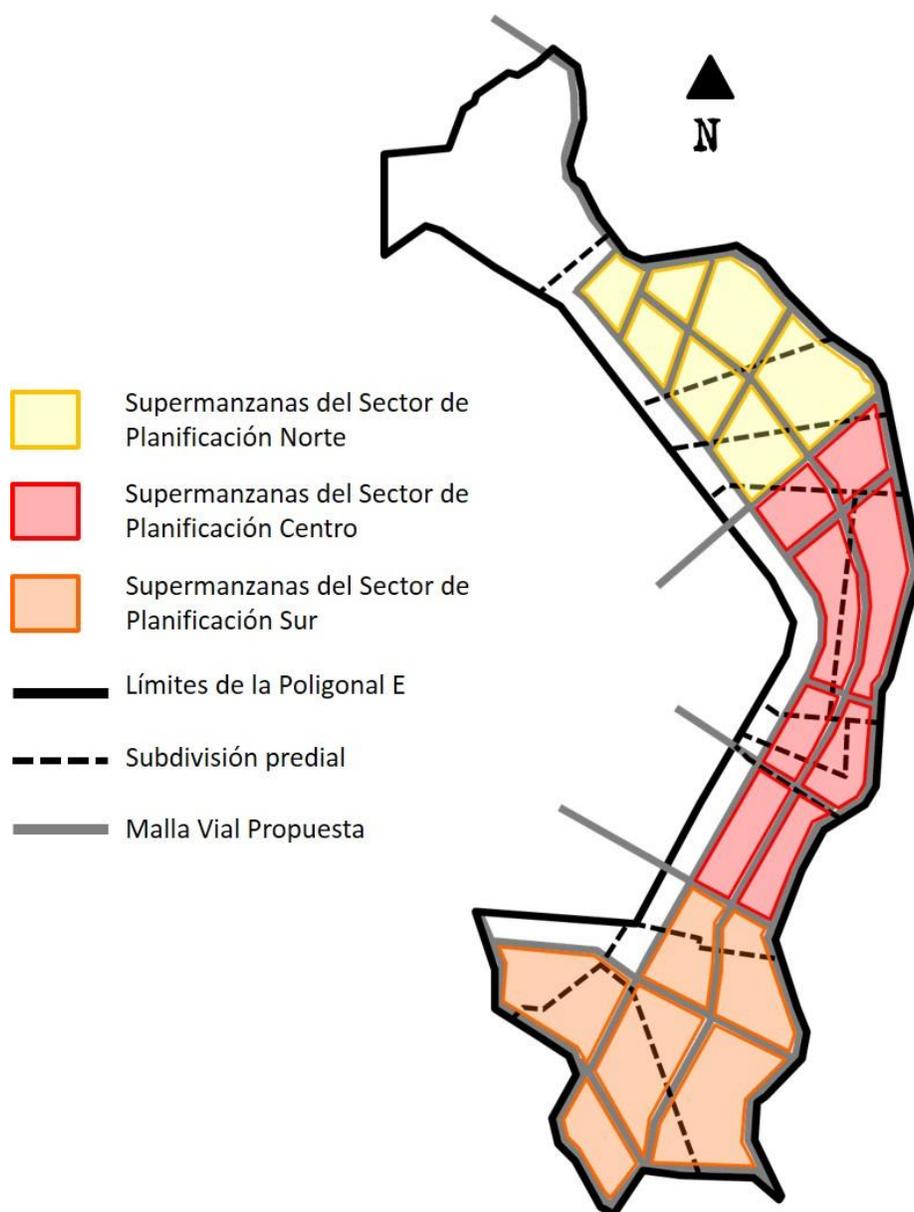
Dado que el Cinturón Ecológico constituía un factor de aislamiento para los asentamientos que se iban a construir al interior de la Poligonal E, se determinó que tres de las vías de la red vial podrían permearlo con el fin de facilitar la movilidad entre la Ciudadela Desepaz y su contexto inmediato, es decir el Distrito de Aguablanca. Además, las dos vías perimetrales que atravesaban la Poligonal de Norte a Sur estaban pensadas para conectar este sector de la ciudad con desarrollos futuros en el suelo que, para ese momento, se encontraba sin desarrollar.

Los lotes pertenecían a propietarios y urbanizadores diferentes, así que cada uno podría presentar su proyecto urbanístico, siempre y cuando respetara el trazado de la red vial, las supermanzanas definidas y las normas urbanísticas generales dictadas por INVICALI, con el fin de que los proyectos contaran con coherencia y articulación urbanística. Es decir que, los urbanizadores podían definir únicamente la estructura interna de las supermanzanas de acuerdo con las exigencias de cesiones de espacio público y equipamientos.

El uso principal asignado a la Poligonal E fue el residencial y, dadas la composición del suelo y su condición de riesgo, se permitió únicamente la construcción de vivienda unifamiliar de dos pisos. El sistema para la construcción de vivienda era de desarrollo progresivo, así que las modalidades de soluciones habitacionales a entregar serían lotes con servicios y unidad mínima de vivienda para futuro desarrollo.

“Para poder distribuir los servicios complementarios a la vivienda, la Poligonal E fue dividida en tres sectores de planificación, a los cuales se les asignó la población que albergarían al término de su consolidación: el sector sur albergaría 60.461 personas, el sector centro 18.873 y el sector norte 37.843” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, pág. 25). La definición de estos sectores estaba pensada también en términos del desarrollo progresivo de la Ciudadela, ya que al desarrollarse de forma organizada se facilitaría la prestación de servicios a nuevos residentes.

Imagen 5. Propuesta urbanística de la Sociedad de Planificación del Valle



Fuente: elaboración propia con base en información consultada en la Cartilla Informativa del Programa de VIS Ciudadela Desepaz (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1994)

La Sociedad de Planificación del Valle también realizó una propuesta de aspectos territoriales socioculturales, y otra para la prestación de servicios públicos al interior de la

Ciudadela. En cuanto a lo primero se definió la cantidad, el tipo y la distribución de los equipamientos (ver imagen 6); se propuso un centro cívico de 15.000 m² que albergaría un CALI, un CAI, cabinas telefónicas de Telecom; una zona bancaria, un conjunto de locales comerciales, un colegio público, un salón múltiple y una unidad recreativa; se distribuyeron 10 proveedurías de tenderos, 10 centros educativos de pre-escolar, primaria y bachillerato, y 8 puestos de asistencia social que podrían ser puestos de salud u hospitales; y se propuso la construcción de un salón múltiple de desarrollo comunitario para impulsar el emprendimiento y el desarrollo económico de pequeña escala (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, pág. 28).

Y en cuanto a la prestación de servicios públicos, la tabla 2 muestra las responsabilidades que debían asumir tanto el Municipio como los urbanizadores.

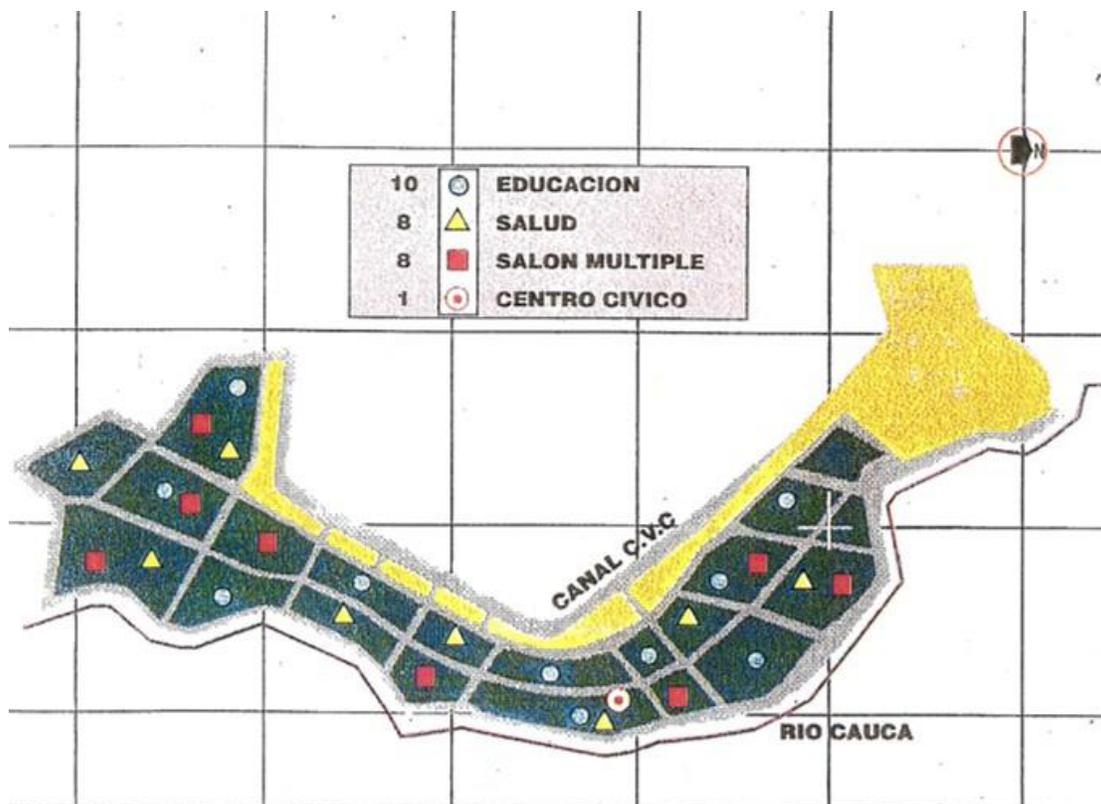
Tabla 2. Responsabilidades del Municipio y los urbanizadores para la prestación de Servicios Públicos en la Poligonal E

	Municipio	Urbanizadores
Acueducto y Alcantarillado	<p>Instalación de redes matrices de acueducto bajo el trazado de la red vial principal.</p> <p>Perforación de dos pozos profundos, uno en el sector centro y otro en el sector sur de la Ciudadela.</p> <p>Ya se contaba con el Canal CVC Sur, instalado a lo largo del Cinturón Ecológico, y se previó la necesidad de construir un interceptor sanitario .</p>	<p>Redes domiciliarias de acueducto.</p> <p>Instalar y conectar sistemas de evacuación de aguas residuales y lluvias.</p>
Energía, alumbrado público y telecomunicaciones	<p>EMCALI dotaría a la Poligonal E de toda la red de alimentadores primarios y la iluminación de las vías del esquema básico.</p> <p>EMCALI y Telecom se encargarían de las redes telefónicas públicas</p>	<p>Extender la red de iluminación para el alumbrado público de los senderos peatonales y parques al interior de las supermanzanas.</p> <p>Gestionar la canalización de las futuras redes domiciliarias.</p> <p>(Alcaldía Municipal de Santiago de Cali 1994, p.19).</p>

Recolección de basuras	Gestionar Plan de Reciclaje con centros de acopio para la compra y venta de materiales reciclables. Prestar servicio de recogida de basuras y aseo a lo largo del Plan Vial Básico.	Construcción de Unidades de Almacenamiento de Basuras en las supermanzanas.
Transporte Público	Construir paraderos como parte integral del perfil de las vías del Plan Vial Básico. Gestionar las rutas de transporte público que cubrieran el circuito de la Ciudadela.	-----

Fuente: elaboración propia

Imagen 6. Equipamientos de la Ciudadela Desepaz – Propuesta SPV



Fuente: Cartilla Informativa del Programa de VIS Ciudadela Desepaz (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1994).

2.4.La realidad de Ciudadela Desepaz

El Plan General Urbano elaborado por la Sociedad de Planificación de Valle cumplía con todos los requerimientos urbanísticos indispensables para garantizar las buenas condiciones de habitabilidad. Para su ejecución era necesaria la utilización de las figuras contenidas en la Ley 9, principalmente el reajuste inmobiliario, ya que el diseño urbanístico se realizó sin distinción de límites prediales. El problema para los urbanizadores era que “los rigurosos requerimientos contemplados, tanto de infraestructura y equipamientos como de destinación de lotes para usos complementarios, disminuían el área neta utilizable y, por ende, el número de soluciones” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 16).

Sin embargo, por diferentes factores, lo que fue planificado como un proyecto urbano integral terminó siendo un desarrollo desigual y discontinuo. En palabras de Liliana Bonilla y Huber Galeano (1995, pág. 19):

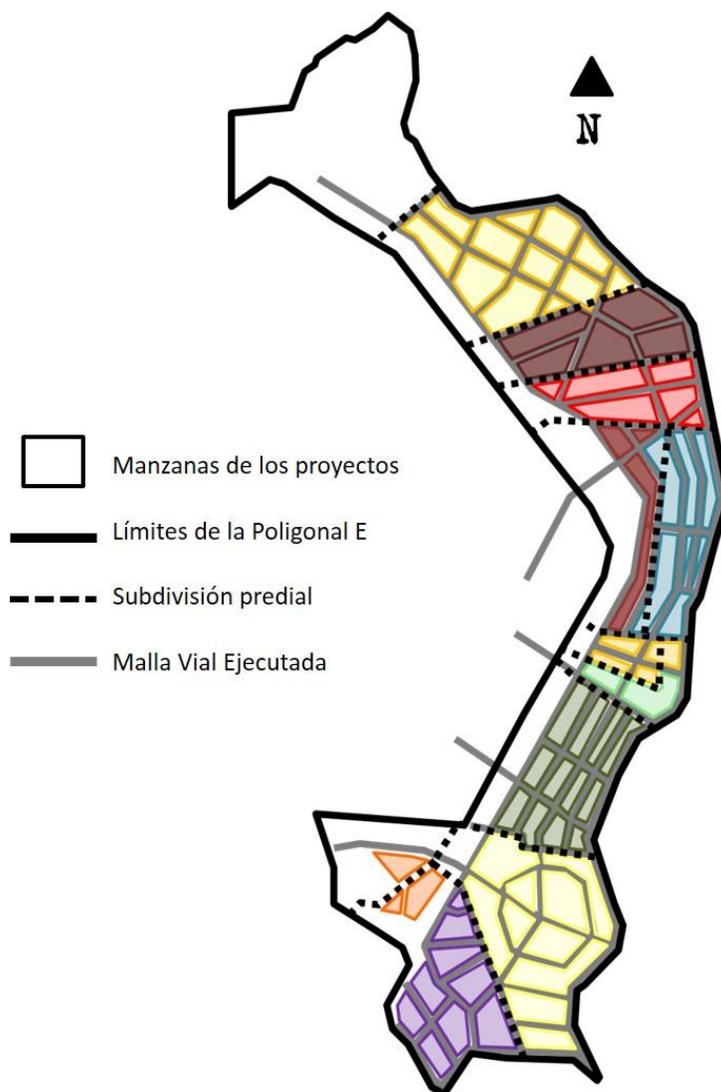
Es (un proyecto) muy pragmático, carente de elementos urbanos ordenadores y significativos, dotado de un equipamiento comunitario localizado en zonas verdes de cesión obligatoria, un Cordón Ecológico transformado en la caricatura de un parque lineal, bajo líneas de conducción eléctrica de alta tensión y un sistema vial vehicular que conforma una estructura insuficiente para necesidades futuras, y una densa y muy precaria red de vías peatonales. La unidad e integralidad que tuvo el proyecto en sus inicios se perdió, convirtiéndolo en una adición de proyectos articulados por una vía.

Aparte de la fragmentación y disfuncionalidad urbanísticas que caracterizan la Ciudadela Desepaz (ver imagen 7), vale la pena resaltar que este sector de la ciudad, que constituye hoy la Comuna 21, presenta uno de los problemas de pobreza e inseguridad más críticos de Cali junto con las Comunas 13, 14 y 15, que integran el Distrito de Aguablanca. En conjunto, estas cuatro comunas albergan el 26,4% de la población caleña (Universidad ICESI 2007, págs. 68, 74, 80 y 110) en condiciones de pobreza y, en algunos sectores, de pobreza extrema. Aunque la Ciudadela Desepaz haya sido construida en el marco de un proceso formal, y por ello cuente hoy en día con mejor infraestructura y servicios públicos que el Distrito de Aguablanca (ver imagen 8), las estadísticas demuestran que el nivel de ingresos y de educación de los residentes, y el acceso a los productos de la canasta familiar y otros servicios es igual de deficiente (Universidad ICESI, págs. 69, 75, 81 y 111).

Se cree que esta condición socioeconómica de los habitantes del Distrito de Aguablanca y Ciudadela Desepaz es uno de los principales causantes de que este sector del

suroriente de la ciudad sea el escenario de cerca de la mitad de homicidios y muertes violentas en la ciudad, y más de la mitad de hurtos y detenciones a menores de edad por porte ilegal de armas (Personería Municipal de Santiago de Cali 2014, págs. 11-14).

Imagen 7. Esquema urbano ejecutado de la Ciudadela Desepaz⁷



Fuente: elaboración propia.

⁷ Compárese con la Imagen 5

A pesar de que estas realidades sociales, como se mencionó en la introducción, no son el objeto de estudio de este trabajo, es importante evidenciar que el producto de este Programa de vivienda no sólo falló en la producción de un espacio morfológico integral y bien dotado, sino también en la creación de una porción de ciudad que garantizara la calidad de vida de sus habitantes, fomentando la seguridad y convivencia pacífica.

Imagen 8. Fotografías que evidencian las condiciones urbanas actuales de la Ciudadela Desepez



Fuente: Google Street View.

Es por esto que esta investigación aborda el cambio de las reglas de juego, que se produjo a lo largo del proceso de gestión del Programa, afectando los resultados urbanísticos, que se fueron alejando cada vez más del Plan General Urbano formulado por la SPV. En los próximos capítulos se hará una aproximación a este proceso de gestión, con el fin de identificar los factores que incidieron en que la Ciudadela Desepez se ejecutara de una forma desarticulada.

3. RELIDADES DE LA GESTIÓN QUE DERIVARON EN LA FRAGMENTACIÓN DE LA CIUDADELA DESEPAZ

Ya se mostró a grandes rasgos cuál fue el resultado urbanístico del Programa de Vivienda en cuestión. Ahora bien ¿cómo se llegó a este resultado? En este capítulo se abordará esta pregunta a partir de la descripción y el análisis de la planificación y ejecución de la Ciudadela Desepaz, soportadas por un marco jurídico de actuación, y de los aspectos financieros de los proyectos.

3.1. Planificación y ejecución

Durante todo el proceso de planificación y desarrollo del Programa de Vivienda de Interés Social Ciudadela Desepaz se expidieron normas de carácter nacional y local que afectaron el rumbo de la Poligonal E. Este marco jurídico constituye lo que Renard llama las “reglas de juego”, o reglas básicas de actuación que pone el sector público para dirigir las acciones de los particulares y el sector privado hacia los intereses comunes. A continuación se presenta una tabla resumen del marco jurídico nacional, y otra del marco jurídico local, que constituyeron el conjunto de reglas en el que se enmarcó la actuación urbanística de los actores involucrados:

Tabla 3. Marco jurídico nacional del Programa de VIS Ciudadela Desepaz

Legislación Nacional		
Año	Norma	Descripción
1989	Ley 9	Ley de Reforma Urbana - Instituye un conjunto de instrumentos de gestión del desarrollo urbano que el Municipio trata de implementar en la planificación y ejecución de la Ciudadela Desepaz
1991	Ley 3	Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio Familiar de Vivienda del INURBE
1992	Decreto 1851	Se reglamenta la Ley 3, instituyendo la figura del ahorro programado y obligando la participación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en el financiamiento de los proyectos VIS
1993	Decreto 2154	Se reglamenta la Ley 3, definiendo disposiciones generales y específicas para la asignación de subsidios por parte del INURBE
	Decreto 2654	Se adoptan medidas para la orientación de los recursos del sistema financiero - Reglamenta la financiación de VIS por parte de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda
1994	Resolución del INURBE	Se reglamenta la asignación de subsidios para VIS - se prohíbe la entrega de subsidios a los programas de lotes con servicios, obligando a los urbanizadores a entregar una unidad básica de vivienda de al menos 18 m ²

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Marco jurídico local del Programa de VIS Ciudadela Desepaz

Legislación Local		
Año	Norma	Descripción
1986	Acuerdo 17	En vista del enorme riesgo por inundación en el que se encuentra el Distrito de Aguablanca, y la carencia de espacio público para la recreación de la niñez y juventud, se delimita un Parque Educativo y Recreativo entre Aguablanca y el Río Cauca, denominado Cinturón Ecológico. Éste se extiende desde la Planta de Potabilización Puerto Mallarino hasta la carretera a Navarro, abarcando una franja de 250 metros de ancho.
1991	Acuerdo 14	Se aprueba el Plan de Desarrollo de Cali: Art. 14 - Estrategia de vivienda: coordinar proyectos VIS entre sector público y privado mediante la suscripción de convenios; fomentar un programa de VIS que tenga en cuenta todos los aspectos de la demanda; ejecutar y promover programas de lotes con servicios; concertar con BCH, Inurbe y CAVs programas para ampliación de cupos de créditos. Art. 47 - Programa de VIS: INVICALI y Planeación Municipal contaba con un plazo de 4 meses para preparar un Programa de VIS que contemplara todas las características de la demanda. Art. 64 - Perímetro Suburbano: el perímetro suburbano queda delimitado por las poligonales A, B, C, D, E y F. Art. 67 - Áreas de Expansión: se define el área al interior del perímetro de la Poligonal E como un área de expansión de la ciudad con uso mixto industrial - residencial para soluciones con un área mínima de 1000 m ² . Art. 70 - Incentivos para la industria que se establezca en el área de expansión de la Poligonal E. Art. 71 - Se definen las áreas exclusivas para el desarrollo de VIS, dentro de las cuales no se encuentra la Poligonal E. Una de estas áreas es el sector de Meléndez, ubicado al sur de la ciudad con una extensión aproximada de 360 Has.
	Acuerdo 17	Se definen incentivos para el desarrollo de proyectos VIS en las áreas declaradas para tal fin en el Acuerdo 14 de 1991.
	Proy. de Acuerdo 104	La Administración Municipal lo presenta, creando mecanismos de concertación para el desarrollo de áreas VIS.
1992	Proyecto de Acuerdo 104	El Concejo lo aprueba, pero en medio del debate público sobre áreas exclusivas para desarrollo de VIS decide desafectar el Área 17 correspondiente al sector de Meléndez 1, re zonificándola como área para el desarrollo de vivienda de estratos medios y altos. Se prevé la construcción de VIS en el sector de Los Chorros, al occidente de la ciudad, recientemente adquirido por INVICALI. Se crea una comisión para evaluar la viabilidad del desarrollo de la Poligonal E en VIS.

	Proy. de Acuerdo 104	El Alcalde lo objeta y el Concejo acepta parcialmente sus objeciones.
	Acuerdo 7	Normas y criterios sobre VIS: Art. 1 - Se desafecta el Área 1A exclusiva para el desarrollo de VIS, correspondiente al sector de Meléndez 2. Art. 3 - Se zonifica la Poligonal E en 4 sectores. Art. 4 - Se permiten soluciones de vivienda productiva inferiores a los 1000 m ² , siempre y cuando INVICALI tramite la solicitud ante la Comisión de Plan del Concejo Municipal. Se obliga al desarrollo mediante la figura asociativa y/o fiducia.
1993	Acuerdo 17	Re delimitación del Cinturón Ecológico: Art. 1 - Se desafectan 150 metros del Cinturón Ecológico, dejando una franja de 100 metros, y se afecta la Zona de Protección del Río Cauca. Art. 2 - Se definen como usos permitidos: educacional, recreativo y agrícola, salvo la Zona de Protección del Río Cauca, donde no se permite el desarrollo de ninguna actividad. Se permite la construcción de equipamiento comunitario. Art. 3 - Se declaran de utilidad pública los predios afectados por el Cinturón. Art. 4 - Se reglamenta el uso excepcional de vivienda productiva VIS (Art. 4 del Acuerdo 7/93): cesión de 15% para zona verde y equipamiento, se puede ocupar un máximo de 20% de la cesión de zona verde en equipamiento comunitario, lote individual mínimo de 60 m ² , cumplimiento de las normas mínimas establecidas por EMCALI, EMSIRVA y Secretaría de Obras Públicas, mínimo un estacionamiento cada 10 viviendas, conservación de la arborización actual. Art. 5 - Se instituyen dos cesiones adicionales: 5% del área bruta del terreno para todos los propietarios y 10% para quienes tuvieran áreas incluidas en la anterior delimitación del Cinturón Ecológico.
	Art. 5 Acuerdo 17/93	Impugnación por parte de la Gobernación del Valle. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle lo declara inexecutable.
	Decreto 943	Normas urbanísticas y arquitectónicas sobre usos, equipamiento comunitario y loteo individual en la Poligonal E.
	Acuerdo 30	Estatuto de Usos del Suelo: Mantiene el uso mixto industrial - residencial con uso excepcional para VIS en la Poligonal E. No incluye la Poligonal E dentro del perímetro urbano de la ciudad. Adopta el sistema vial básico diseñado por la SPV.

1994	Acuerdo 4	Art. 1 - Modifica el sistema vial básico del Acuerdo 30/1993 y reduce especificaciones viales
	Decreto 210	Añade normas urbanísticas y define que todas las soluciones de vivienda construidas al interior de la Poligonal E serán destinadas al estrato socioeconómico 1.
1995	Decreto 0605	Plan de Desarrollo Municipal 1995-1998: Mantiene el uso excepcional VIS de la Poligonal E, sin incluirla al perímetro urbano. Se define esta zona como nuevo polo de desarrollo de la ciudad. Se destinan los extremos norte y sur de la Poligonal E a usos metropolitanos. Se definen cuáles serán los predios de desarrollo y construcción prioritaria, y no se tienen en cuenta los de la Poligonal E. Se adopta el instrumento de Contribución al Desarrollo Municipal
1998	Acuerdo 10	Se crea la Comuna 21, correspondiente a la Poligonal E
1999	Acuerdo 40	Se crean los barrios de la Comuna 21

Fuente: elaboración propia.

Vale la pena resaltar la intención del Municipio de incorporar la legislación nacional a las normas locales. A pesar de esto, se hace evidente que el marco de actuación se vuelve cada vez más permisivo con el sector privado, y en esto tienen mucha influencia las instancias judiciales de orden departamental. Al final, el único marco normativo que establece pautas para la actuación urbanística de todos los actores del Programa está compuesto por una serie de normas urbanísticas y arquitectónicas mínimas, y un Plan Vial con mínimas especificaciones, muy diferente al que había propuesto la SPV.

Dado que el proceso de planificación, evidenciado en el marco normativo, tuvo varias modificaciones a lo largo del tiempo, y los proyectos también obtuvieron sus licencias y se ejecutaron en diferentes momentos, es de esperar que los resultados de cada proyecto varíen de acuerdo a las normas que estaban vigentes al momento de ser aprobados. De esta forma, se identificaron cuatro momentos diferentes de planificación, y a continuación se explicarán y se dará cuenta de lo que fue ejecutado en cada uno de estos.

- Primer momento (1992-1993)

Empieza cuando los propietarios conocieron el Plan General Urbano elaborado por la Sociedad de Planificación del Valle y aprobado por INVICALI y la Comisión de Plan y Tierras del Concejo Municipal, y se sublevaron, exigiendo que “el plan urbanístico se ajustara a la división predial, se redujeran las especificaciones viales, de zonas verdes y equipamiento, y se disminuyera de 250 m a 100 m el Cinturón Ecológico que bordeaba el perímetro urbano de la ciudad” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 17). El Concejo terminó por acoger las peticiones de los propietarios en el Acuerdo 17 de 1993. En esta fase del desarrollo del Programa hubo un lobby político intenso entre los propietarios y el Concejo Municipal, provocando el retraso de las negociaciones de los predios, que era el paso inicial para dar inicio a la ejecución de la Ciudadela Desepaz.

Adicionalmente, los procesos especulativos comenzaron a definir el valor del suelo comprendido por la Poligonal E, y la Administración Municipal intentó capturar parte de las plusvalías generadas mediante la aplicación de diferentes instrumentos. La mayoría de estos intentos no resultaron bien para la ciudad, y en cambio sí favorecieron los intereses privados.

Uno de ellos fue el Artículo 5 del Acuerdo 17 de 1993⁸ se les exigía a los propietarios la entrega de dos cesiones adicionales así:

Todos los propietarios de predios ubicados en el Área de Expansión de la Poligonal E, Sector Navarro I, deberán ceder a título gratuito a favor del Municipio de Cali el equivalente al 5% del área bruta del predio. Aquellos propietarios que tuvieran áreas incluidas en la anterior delimitación del Cordón Ecológico, señalada en el Acuerdo 120 del 11 de junio de 1987⁹, cederán a título Gratuito a favor del Municipio de Cali el 10% del área bruta desafectada con la nueva delimitación contenida en el Artículo 1¹⁰ del presente Acuerdo.

Parágrafo: Las áreas de cesión a las cuales se refiere el presente Artículo estarán destinadas a la reubicación de viviendas localizadas en Zonas de Alto Riesgo, para dar cumplimiento al objeto social del Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali, INVICALI.

Los propietarios apelaron a la Gobernación del Valle para que se impugnara el Artículo citado. Al poco tiempo el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle declaró la inexecutable de las cesiones extralegales requeridas por el Municipio, dejando un aire de pesimismo en la Administración Municipal (Bonilla y Galeano 1995, pág. 18). Ante la falta de soporte judicial, la Administración comenzaba a quedarse sin herramientas para aplicar los instrumentos de la Ley 9.

A pesar de esto, Guerrero le solicitó a Catastro Municipal que realizara Avalúos Administrativos Especiales, con el fin de aplicar la figura de Contribución al Desarrollo Municipal como mecanismo compensatorio (Bonilla y Galeano 1995, pág. 17). Producto de dichos avalúos se fijó un precio tope del suelo de \$5.000/m², pero terminó convirtiéndose en el precio base de las negociaciones. Los propietarios nunca realizaron sus aportes ni se inscribieron en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

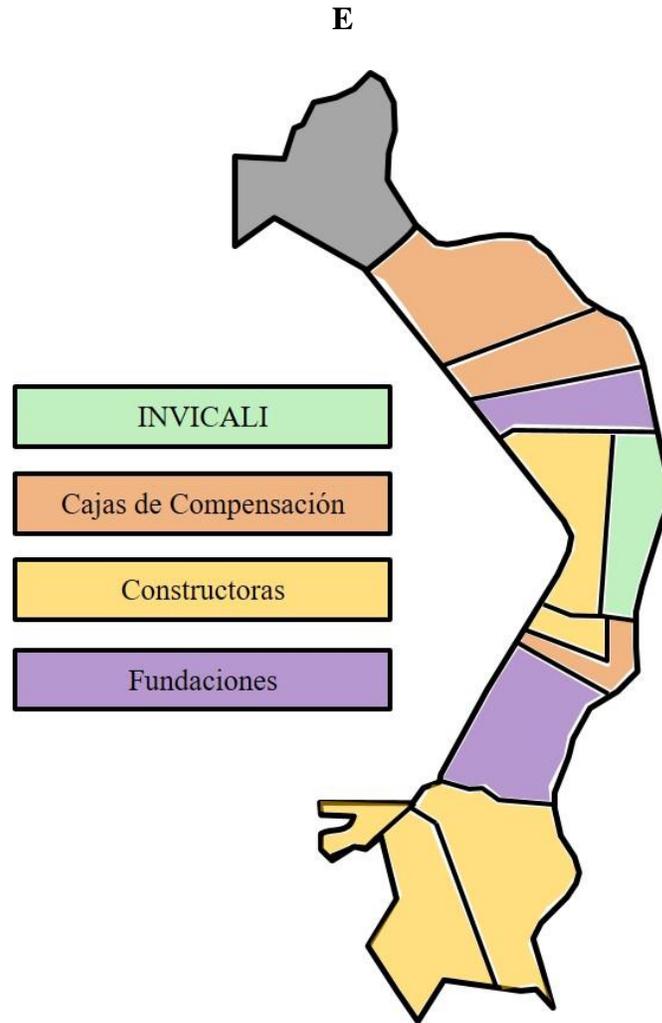
INVICALI adquirió el primer lote, seguido de la Fundación Holguines. Ambos urbanizadores presentaron sus proyectos en 1993 y obtuvieron sus licencias urbanísticas en ese mismo año. Mientras tanto, las negociaciones de los lotes no tardaron en cerrarse, tras la impugnación del artículo 5 del Acuerdo 7 y el creciente apoyo del Concejo Municipal a los intereses privados.

⁸ Por el cual se delimita nuevamente el Parque Natural, Educativo y Recreativo denominado Cinturón Ecológico y se dictan otras disposiciones relacionadas con la Poligonal E.

⁹ En este Acuerdo se definió el Cinturón Ecológico de la Ciudad, que contaba con 250 metros de ancho en su paso por la Poligonal E.

¹⁰ Este Artículo desafectaba 150 metros de Cinturón Ecológico, dejándolo de 100 metros de ancho.

Imagen 10. Naturaleza de los urbanizadores que adquirieron los lotes de la Poligonal



Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto importante de esta fase fue que, tras el cierre de las negociaciones de los predios, el Municipio conoció el valor real al que se había adquirido el suelo y, con esto, pudo sacar un presupuesto más preciso de las cargas del Programa asumidas por cada uno de los actores. La siguiente tabla muestra la distribución de los costos del Programa.

Tabla 5. Distribución de costos del Programa¹¹

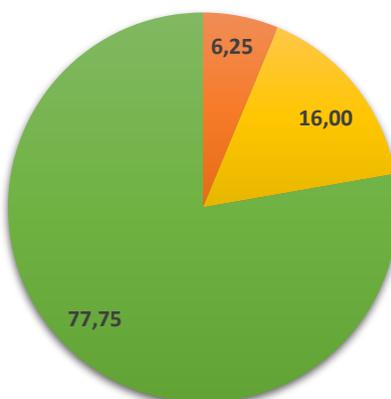
Actor	Costo	%
MUNICIPIO	\$54.650.176.836	6,25
Equipamientos	\$12.982.999.264	1,48
Hospital	\$1.929.840.099	0,22
Colegio	\$7.236.900.370	0,83
Unidad Recreativa	\$1.254.396.064	0,14
Salón Múltiple	\$511.407.626	0,06
CALI	\$313.599.016	0,04
Bomberos y Policía	\$289.476.015	0,03
Asesoría Construcción	\$1.447.380.074	0,17
Secretaría de Obras Públicas	\$7.719.360.395	0,88
Vía Perimetral	\$7.719.360.395	0,88
Emcali	\$33.907.290.535	3,88
Acueducto y Alcantarillado	\$27.577.415.011	3,15
Energía	\$6.329.875.524	0,72
Invicali (como entidad coordinadora)	\$40.526.642	0,00
Coordinación	\$40.526.642	0,00
PROPIETARIOS	\$139.913.407.158	16,00
URBANIZADORES	\$679.877.842.184	77,75
COSTO TOTAL	\$874.441.426.179	100

Fuente: Bonilla y Galeano 1995, pág. 56

El costo total previsto de este programa de vivienda era de 181.246'400.000 pesos de 1994, es decir aproximadamente 874.441'426.179 pesos actuales (2016). Las cargas se distribuyeron entre el sector público y privado como lo muestra el siguiente gráfico.

¹¹ Los valores originales de esta tabla estaban expresados en pesos de 1994 y han sido traídos a valor presente con base en los datos de inflación del DANE.

Gráfico 1. Distribución porcentual de costos del Programa



■ Municipio ■ Propietarios ■ Urbanizadores

Fuente: elaboración propia.

Dentro de estos costos asumidos por el Municipio, el más representativo fue la construcción de las redes matrices de acueducto, alcantarillado y energía, que se empezaron a ejecutar durante esta fase. Estas obras estuvieron a cargo de EMCALI, y su financiación se cargó al presupuesto anual de la empresa en los años 1993 y 1994. Dado que su costo excedía la capacidad de inversión de EMCALI, se recurrió a un préstamo parcial de la Nación para el cual se comprometieron vigencias futuras. Este préstamo fue subsanado por el cobro por valorización, que aprobó el Concejo Municipal en 1998 (El Tiempo, 31 de mayo de 1998).

La vía perimetral, a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio, fue financiada en parte por el presupuesto de Obras Públicas de 1993 (Acuerdo 19 de 1992), y en su mayoría por el Fondo de Sobretasa al Combustible Automotor, que en 1994 captó 35.547'654.618,72 pesos¹² (Acuerdo 20 de 1994). El costo presupuestado de la vía perimetral terminó siendo mucho más alto, debido a que las condiciones del suelo del sector debilitaron la infraestructura hasta que la vía quedó inundada antes de que la Ciudadela se comenzara a densificar (Centro de Administración Local Integrada 2000, PÁG. 9).

¹² Cálculos propios de valor presente con los datos de inflación anual reportados por el DANE.

Por su parte, los propietarios del suelo participaron con el 16% del Programa, que corresponde al valor en el que fueron comprados los terrenos para la ejecución de los proyectos urbanísticos de cada urbanizador. El precio del suelo desempeñó un rol fundamental, no solo en la financiación del proyecto, sino también en el precio al que salieron al mercado las soluciones habitacionales. Los 139.913'407.158,36 pesos corresponden fundamentalmente a la plusvalía generada por la especulación y los mecanismos de apropiación que emplearon los propietarios, ya que el valor del metro cuadrado, que comenzó en 1.000 pesos en 1993 (4.824,60 pesos actuales)¹³, terminó en un rango de 7.000 a 11.000 pesos a finales de 1994 (33.772,20 a 53.070,60 pesos actuales)¹⁴.

Los urbanizadores asumieron el mayor porcentaje de las cargas del Programa, al financiar las obras de urbanismo al interior de sus lotes y las unidades básicas de vivienda o los programas de autoconstrucción. La inversión de estos actores incluía las obras de infraestructura, los diseños arquitectónicos, la construcción de las unidades básicas de vivienda (o la coordinación del programa de autoconstrucción en el caso de los proyectos de lotes con servicios), las comisiones de la fiducia¹⁵, los gastos generales, y los costos financieros de todos los proyectos, excluyendo el precio del suelo que se tomó como aporte de los propietarios.

- Segundo momento (1994)

Está definido por los problemas financieros que comenzaron a presentar los proyectos de vivienda. En 1994 el Gobierno Nacional modificó la política de financiación de programas de lotes con servicios, “estableciendo como requisito para tramitar subsidios en proyectos VIS la construcción de una unidad básica de vivienda de mínimo 18 m²” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 20), lo cual implicó el ajuste de todos los proyectos urbanísticos. El incremento en los costos que supuso esta nueva política de orden nacional hizo que los proyectos se alejaran de la población objetivo que se estableció desde un principio en la formulación del

¹³ Cálculos propios de valor presente con los datos de inflación anual reportados por el DANE.

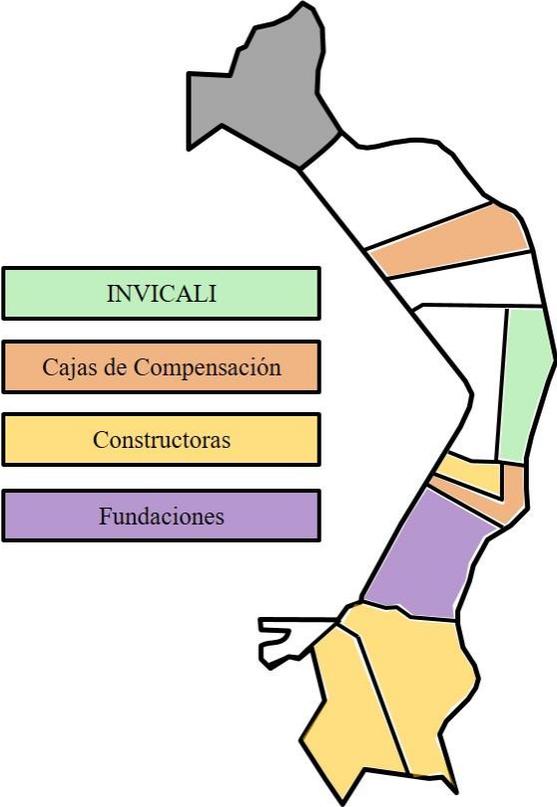
¹⁴ Cálculos propios de valor presente con los datos de inflación anual reportados por el DANE.

¹⁵ El Acuerdo 7 de 1993 obligó a los urbanizadores a desarrollar sus proyectos mediante la figura asociativa y/o fiducia (Ver tabla 2).

Programa, sin que esto implicara una mejora cualitativa. INVICALI fue el único urbanizador que siempre apuntó a la demanda de vivienda de los estratos más bajos.

Durante esta etapa obtuvieron sus licencias urbanísticas los proyectos de las cajas de compensación Comfenalco y Comfandi, y las constructoras Proyectos Comunitarios y Santiago de Cali. Estos proyectos, a diferencia de los de INVICALI y la Fundación Holguines, ya no podían ofrecer lotes con servicios, así que todos pasaron sus propuestas a la oferta de UBV. La imagen 11 muestra los proyectos que contaban con licencia a diciembre de 1994.

Imagen 11. Proyectos urbanísticos aprobados a diciembre de 1994



Fuente: elaboración propia.

Otro inconveniente para la comercialización de los proyectos fue que los municipios de Palmira y Candelaria estaban ejecutando dos programas de vivienda VIS masivos que prometían entregar cerca de 5.000 viviendas a las familias de estratos 1, 2 y 3, con mejores

condiciones físicas, ambientales y de infraestructura que la Ciudadela Desepez. Esto supuso un problema financiero para los urbanizadores, ya que la oferta en los municipios vecinos era mucho más atractiva comparativamente, y el mercado que tenían para sus proyectos se vio aún más reducido.

Ante la limitada comercialización de las ofertas habitacionales de Ciudadela Desepez, el Municipio comenzó a gestionar apoyo económico por parte de la Nación a través de los subsidios del INURBE, y a facilitar los créditos otorgados por parte de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito para Vivienda. Pese a las promesas de Ernesto Samper de apoyar desde el Gobierno Nacional el Programa de VIS Ciudadela Desepez, el INURBE no cumplió con los subsidios de 1.5 millones de pesos con los que se había comprometido a asignar a cada una de las familias que aspiraran a adquirir vivienda en este proyecto; para mediados de 1995 tan solo se habían adjudicado 150 subsidios para Desepez, y aún no se habían desembolsado (El Tiempo, 8 de julio de 1995).

Por otro lado, la participación de las cajas de compensación familiar Comfenalco y Comfandi también representó un problema para las constructoras privadas, ya que sus usuarios y subsidios se encontraban cautivos, reduciendo cada vez más las posibilidades de comercialización de los demás proyectos. Mientras algunos urbanizadores no habían logrado el punto de equilibrio en ventas que les permitiera iniciar las obras de urbanismo, los proyectos de INVICALI y la Fundación Holguines ya se estaban culminando.

A finales de 1994 “los desarrollos de las constructoras Coeemsaval, Santa Ana y Santiago de Cali fueron suspendidos por dificultades en el acceso al crédito de las instituciones financieras” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 21), y el predio 1 (ver imagen 8) de la Familia Matta Ballesteros no se había negociado y se encontraba inactivo. Estos tres proyectos sumaban el 45% de la Poligonal, que aún no se comenzaba a desarrollar. Por otro lado, el predio 12, que se encontraba parcialmente ocupado por un asentamiento informal aún no había sido negociado por las dificultades que suponía la reubicación de estas familias para el diseño de un proyecto de vivienda.

A pesar de esto, el Municipio seguía ejecutando los recursos destinados al Programa. Los equipamientos de la Ciudadela fueron construidos por etapas, a medida que se iba poblando, y se incluyeron dentro de los Programas Especiales de la Alcaldía desde 1994 hasta

1997. En 1994 solo se destinó presupuesto para la construcción del centro cívico y un colegio (Acuerdo 20 de 1993).

- Tercer momento (1995-1996)

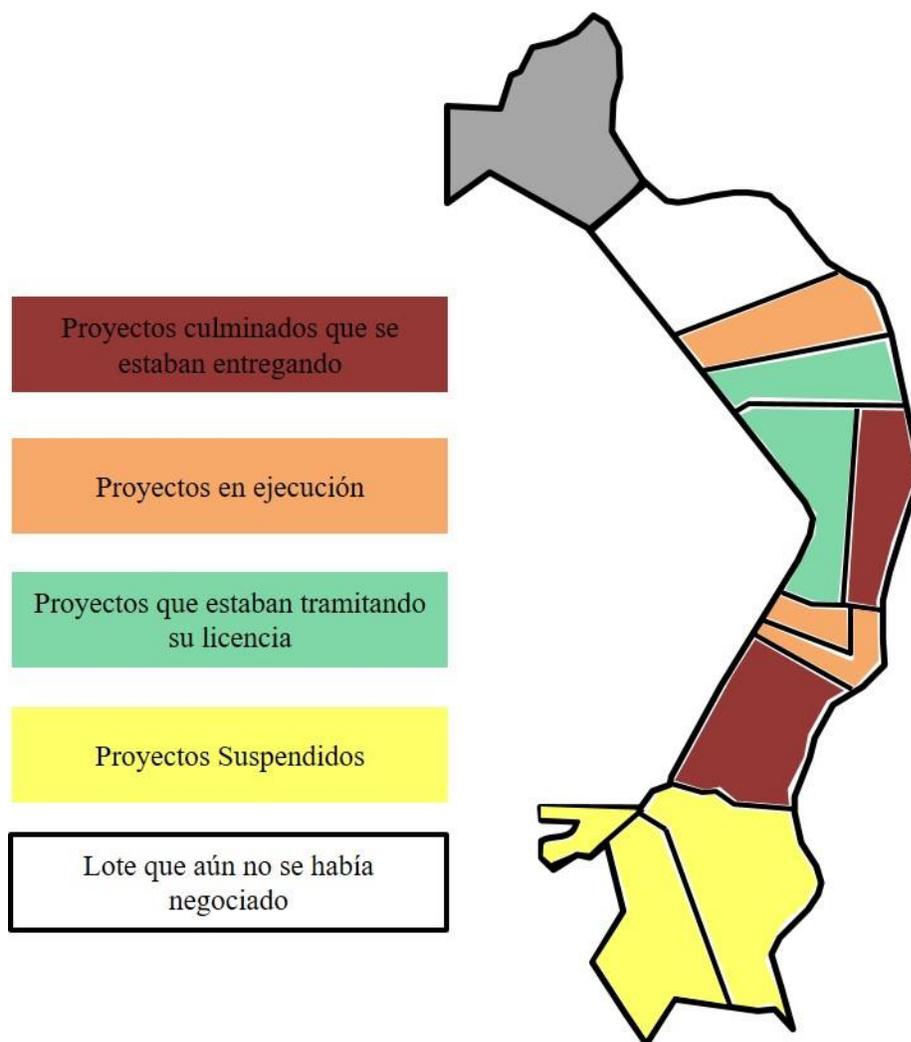
Se encuentra definido por el temor del Municipio de no lograr la ejecución del Programa VIS Ciudadela Desepaz, por lo que se propuso la redefinición del rumbo de la Poligonal E. En abril de 1995, cuando el Concejo debatía el proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal, el Alcalde Mauricio Guzmán propuso incluir la Poligonal E dentro del perímetro urbano de la ciudad y “re zonificar los predios ubicados en sus extremos norte y sur, declarándolos de destinación específica para la construcción de una Central Alternativa de Abastecimiento, una terminal de transporte, un equipamiento comunitario y actividad Industrial y Productiva” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 22). La propuesta fue aprobada para el caso del lote del extremo norte, donde se encontraba la Planta de Potabilización Puerto Mallarino, pero los lotes del extremo sur permanecieron con el uso excepcional VIS aunque los proyectos urbanísticos se encontraran suspendidos.

A pesar de que los objetivos y pilares sobre los que se montó el Programa se habían desdibujado, las soluciones habitacionales de INVICALI y Holguines inauguraron la Ciudadela Desepaz. A partir de este hecho los proyectos de las cajas de compensación Comfenalco y Comfandi, y el de la constructora Proyectos Comunitarios, pudieron empezar a ejecutarse, y el Programa de Vivienda siguió en pie. En la imagen 12 se puede apreciar el estado de los proyectos en esta etapa.

Con la llegada de familias a la Ciudadela se hizo imperante acelerar la construcción de los equipamientos. Entre 1995 y 1996 fue cuando más recursos fueron destinados para suplir las demandas sociales de la comunidad. INVICALI, como entidad coordinadora del Programa en su conjunto, administraba los recursos asignados por la Nación a través del CONPES 2780 de 1995, que sumaban 420'000.000 de pesos de ese año, equivalentes a cerca de 1.696'101.200,03 pesos actuales¹⁶. Con esos recursos se financiaron algunos de los equipamientos educativos y de salud.

¹⁶ Cálculos propios de valor presente con los datos de inflación anual reportados por el DANE.

Imagen 12. Estado de los proyectos en 1995



Fuente: elaboración propia.

Además del CONPES 2780 de 1995, el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz recibió 6.947'424.355,45 pesos¹⁷ a través de un convenio suscrito por el INURBE y la Alcaldía Municipal. Estos recursos se destinaron a cubrir los sobrecostos que tuvo que asumir el Municipio por problemas técnicos, y a la articulación de otros proyectos del Programa de Atención y Prevención de la Violencia *Desarrollo, Seguridad y Paz – DESEPAZ* con el

¹⁷ Cálculos propios de valor presente con los datos de inflación anual reportados por el DANE.

Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz. Así, con estos recursos se logró la reubicación de familias en riesgo en el proyecto de vivienda liderado por INVICALI, el canje de armas por viviendas en el mismo proyecto y la asignación de soluciones habitacionales a funcionarios de la Policía que aún no contaban con vivienda propia.

En esta misma etapa se dio la entrega total de los proyectos de INVICALI y la Fundación Holguines, y la entrega parcial de los proyectos de Comfenalco, Comfandi y Proyectos Comunitarios; y fueron aprobadas las licencias de la Fundación Compartir y la constructora Coopopulares. También se agilizaron las obras de urbanismo y se comenzaron a ver grandes avances en los programas de autoconstrucción progresiva. Para este momento se evidenciaba que, a pesar de los inconvenientes, el Programa de Vivienda formulado en 1992 ya era una realidad. La tabla 5 muestra qué pasó con los proyectos que fueron suspendidos.

Tabla 5. Ejecución de los proyectos suspendidos

Lote	Urbanizador Inicial	Descripción
9	Constructora Santiago de Cali	Potrero Grande: Esta constructora nunca contó con el apalancamiento de una entidad financiera para ejecutar este proyecto, y fue liquidada a finales de los años 90's. El lote fue subdividido y adjudicado por el municipio a diferentes firmas urbanizadoras que ejecutaron el proyecto por etapas.
10	Constructora Santa Ana	Pízamos (inicialmente Santa Ana Oriental): Esta constructora nunca pudo dar inicio a la ejecución de su proyecto por problemas financieros. La misma empresa le vendió el predio a la firma constructora particular de Heriberto Millán en 1998, quien desarrolló la urbanización Pízamos en tres etapas.
11	Cooemsaval	Las Dalias: Esta constructora nunca tuvo aprobado su proyecto urbanístico, así que se dio por suspendido en 1995. El lote fue adquirido por la firma constructora particular de Dalia Marina Muñoz en 1998, quien desarrolló un proyecto pequeño sin ánimo de lucro y contribuyó a acelerar el proceso de legalización de los asentamientos de Villamercedes y Villaluz, que eran los que ocupaban parte del lote.

Fuente: elaboración propia.

- Cuarto Momento

En este momento entra el proyecto desarrollado en el lote 1, que constituye un caso especial debido a que sus propietarios (familia Matta Ballesteros) tenían la intención de participar en el Programa como urbanizadores de su propiedad, pero, tras presentar su propuesta urbanística, se retiraron, anunciando la venta del lote. Aunque se dieron varias negociaciones, ninguna se cerró, dejando el extremo norte de la Poligonal sin desarrollar. El lote fue adquirido por la caja de compensación Comfenalco, cuando la Ciudadela se encontraba en una etapa de desarrollo tardía.

A raíz de esto el desarrollo de este proyecto se vio influenciado por dos factores: primero, que el precio al que se vendió el m² de suelo bruto fue más elevado que en resto de proyectos; y, segundo, que como consecuencia de lo anterior se le permitieron unas normas excepcionales en cuanto al aprovechamiento. Dentro de estas normas excepcionales se le permitió a Comfenalco desarrollar una parte del lote en vivienda multifamiliar de 5 pisos, cuando la altura máxima permitida de la Ciudadela es de 3 pisos.

A partir de lo anterior se puede deducir que el hecho de que la planificación del Programa se diera a lo largo del tiempo, cambiando las reglas de juego en cada uno de los momentos identificados, tiene una implicación directa en la estructura de los proyectos urbanísticos. En el próximo capítulo se hará énfasis sobre las características morfológicas de estos proyectos, y de la Ciudadela Desepaz como conjunto urbano.

3.2. El rol del precio del suelo en la oferta de vivienda

Ahora bien, es importante que, una vez descrito el proceso de gestión y ejecución de los proyectos de la Ciudadela Desepaz, se revisen los costos asumidos por los urbanizadores, el precio de venta de las soluciones habitacionales, y las rentabilidades que el Programa representó para cada uno, para determinar cuál fue el rol del precio del suelo y cómo se dio su proceso de valorización. Para esto se cuenta con la información de los 6 proyectos que se listan en la tabla 6.

Tabla 6. Lista de proyectos de los que se tiene información financiera

Lote	Proyecto	Urbanizador	Naturaleza
10	Inicialmente Santa Ana Oriental. Posteriormente Pízamos	Inicialmente Constructora Santa Ana. Posteriormente Heriberto Millán	Constructora Privada
9	Potrero Grande	Inicialmente Constructora Santiago de Cali. Posteriormente varias firmas urbanizadoras	Constructora Privada
7	El Remanso de Comfandi	Comfandi	Caja de Compensación
2	Ciudad Talanga	Comfenalco	Caja de Compensación
8	Calimío Desepaz	Fundación Holguines	Fundación
3	Compartir	Fundación Compartir	Fundación
5	Desepaz INVICALI	INVICALI	Público

Fuente: elaboración propia

Vale la pena resaltar que INVICALI y la Fundación de la Constructora Holguines S. A. ejecutaron proyectos de lotes con servicios para la construcción de vivienda por autoconstrucción dirigida, mientras el resto de urbanizadores desarrolló proyectos de unidades básicas de vivienda de entre 18 y 24 m². Esto marca la diferencia en el costo de las soluciones habitacionales. La tabla 7¹⁸ muestra los costos y rentabilidades de los proyectos.

¹⁸ Los valores originales de esta tabla estaban expresados en pesos de 1994 y han sido traídos a valor presente con base en los datos de inflación del DANE.

Tabla 7. Costos y rentabilidades de los proyectos

Concepto	Proyectos						
	Santa Ana Oriental / Pízosos	El Remanso de Comfandi	Desepaz INVICALI	Calimío Desepaz	Ciudad Talanga	Compartir	Potrero Grande
Costo del m ² bruto	\$ 43.595	\$ 36.445	\$ 32.497	\$ 48.246	\$ 53.312	\$ 36.213	\$ 54.692
Costos directos de urbanismo/m ²	\$ 228.483	\$ 175.008	\$ 151.594	\$ 151.097	\$ 185.906	\$ 85.256	\$ 139.913
Costos indirectos de urbanismo/m ²	\$ 40.372	\$ 46.389	\$ 27.550	\$ 63.911	\$ 2.818	\$ 103.034	\$ 56.274
Costo del m ² urbanizado	\$ 312.451	\$ 257.841	\$ 211.641	\$ 263.254	\$ 242.036	\$ 224.503	\$ 250.879
Costo Total del Proyecto	\$ 134.123.886.862	\$ 41.081.471.102	\$ 48.776.708.496	\$ 79.258.532.855	\$ 18.955.854.370	\$ 61.750.058.559	\$ 49.326.712.924
Costo por solución de vivienda	\$ 35.766.243	\$ 38.756.105	\$ 17.547.491	\$ 22.497.454	\$ 34.315.080	\$ 27.751.752	\$ 36.120.918
Precio de Venta Unitario	\$ 43.421.402	\$ 41.895.024	\$ 19.047.522	\$ 24.605.461	\$ 42.215.252	\$ 29.212.954	\$ 39.798.127
Rentabilidad por solución de vivienda	\$ 7.655.159	\$ 3.138.919	\$ 1.500.031	\$ 2.108.008	\$ 7.900.172	\$ 1.461.203	\$ 3.677.209
% de Utilidad	17,6%	7,5%	7,9%	8,6%	18,7%	5,0%	9,2%
Rentabilidad Total del Proyecto	\$ 28.706.371.468	\$ 3.328.974.170	\$ 4.173.279.214	\$ 7.425.059.780	\$ 4.351.789.423	\$ 3.251.780.566	\$ 3.864.504.798
Precio de venta del m ²	\$ 723.690	\$ 698.250	\$ 317.459	\$ 410.091	\$ 703.586	\$ 486.884	\$ 663.368
% de valor del suelo sobre precio de venta	6%	5%	10%	12%	8%	7%	8%
% del valor del suelo sobre costo unitario	14,1%	12,4%	20,0%	25,3%	9,3%	17,7%	17,5%

Fuente: Bonilla y Galeano 1995, pág.60

Se puede decir que la mayoría de proyectos tuvieron un porcentaje de utilidad similar, salvo los de la constructora Santa Ana y la caja de compensación Comfenalco que llegaron a 17,6% y 18,7% respectivamente, duplicando la utilidad del resto de urbanizadores. Esto permite afirmar que la naturaleza económica de los actores sí incide en sus dinámicas de actuación, salvo por las Cajas de Compensación, que se esperaba que propusieran proyectos más asequibles, cercanos a los de las fundaciones y el sector público.

Es claro que INVICALI, a pesar de tener un porcentaje de utilidad promedio, es el urbanizador con los precios de venta unitarios más bajos, de tan solo 40 salarios mínimos de 1994¹⁹. Los proyectos de la Fundación Compartir y la Fundación de la Constructora Holguines S. A. le siguen al de INVICALI, cobrando por solución habitacional 61,3 y 51,7 salarios mínimos respectivamente, mientras que las soluciones de Comfandi y la Constructora Santiago de Cali ascendieron a los 83,6 y 88 salarios mínimos. Por su parte, Comfenalco y Santa Ana se alejaron bastante de la población objetivo, cobrando 90,5 y hasta 91,2 salarios mínimos por sus viviendas.

Es importante destacar que en ambos tipos de soluciones habitacionales (lote con servicios o unidad básica) los propietarios debían encargarse de la construcción de su vivienda, ya fuera parcial o totalmente, pero el gasto en el que incurrían con ese propósito era mayor en el caso de acceder a los proyectos de INVICALI y Holguines. Sin embargo, estos proyectos ofrecían apoyo a las familias para que accedieran de forma más fácil y económica a los materiales de construcción, por lo que construir su propia vivienda se volvía algo asequible.

En definitiva, los proyectos de INVICALI y Holguines, a pesar de no ofrecer una unidad básica, se convertían en la mejor opción para que las familias con ingresos de 1 y 2 salarios mínimos pudieran comprar vivienda propia. De hecho, el proyecto de INVICALI les dio prioridad a las familias reubicadas de Cinta Larga, Petecuy, Los Chorros, Bonilla Aragón y Cinta Cauquita²⁰, así como a las familias de los policías caleños que aún no contaban con vivienda. El proyecto de la Fundación Compartir también llama la atención, ya que ofrece

¹⁹ El salario mínimo de 1994 era de 96.700 pesos (Bonilla y Galeano 1995, pág. 57)

²⁰ Barrios del Distrito de Aguablanca y la ladera del oeste de la ciudad que se encuentran en condición de alto riesgo por deslizamiento e inundación.

una unidad básica por un valor de venta unitario muy similar al del proyecto de lotes con servicios de Holguines. Los proyectos de las constructoras y cajas de compensación se alejan mucho de la población objetivo del programa, ofreciendo soluciones por un valor que supera la capacidad de compra de las familias de estratos 1 y 2.

Llama la atención que precio del suelo constituyó entre el 10% y el 20% del costo total de los proyectos, representando una mayor participación en las soluciones habitacionales de lotes con servicios frente a las unidades básicas de vivienda. Como ya se había anticipado, la especulación del suelo fue uno de los factores que más dificultó el proceso de gestión del Programa de VIS Ciudadela Desepaz, y la principal causa de que los precios de venta de las soluciones habitacionales se alejaran de la población objetivo. El proceso de valorización del suelo de la Poligonal E se podría subdividir en cuatro etapas diferentes, como lo muestra la tabla 8.

Tabla 8. Proceso de Valorización del suelo de la Poligonal E²¹

Etapas	1	2	3	4
Año	1992	1993	1993-1994	1995 en adelante
Precio promedio del m²	\$ 1.000	\$ 5.000	\$ 6.960	\$ 9.300
Factor que determina el precio	Tierra rural inundable, vocación agrícola, alta inseguridad, sin servicios públicos ni infraestructura	Se realizan los avalúos administrativos.	Negociación entre propietarios y urbanizadores. Precio de adquisición	Valor de transferencia del suelo bruto al usuario final

Fuente: elaboración propia.

“Este proceso valorativo de la tierra generó una plusvalía del orden de los 28.000’000.0000 de pesos corrientes en tres años” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 63). Esto indica que la especulación, tan solo de 1993 a 1994, generó una variación del 886%.

²¹ Los valores presentados en esta tabla son precios constantes de los años correspondientes.

En cuanto a la generación de plusvalías, es evidente que los instrumentos de gestión disponibles eran débiles, lo que hizo que los mecanismos de apropiación individual de la plusvalía prevalecieran ante la elevación del precio comercial del suelo en Desepaz. En la tabla 8 se muestra una síntesis de los factores que incidieron en el incremento del precio del suelo, y los mecanismos de apropiación individual que emplearon propietarios y urbanizadores para acaparar las plusvalías.

Dentro de los instrumentos empleados por el municipio vale la pena resaltar la asignación de uso excepcional para VIS en la Poligonal E, sin incluirla al perímetro urbano. La intención del Municipio era no sacar al mercado especulativo 400 Ha para asegurar que el costo del Programa permitiera llegar a la población objetivo. La aplicación de este instrumento se vio desbordada por la especulación inmobiliaria, que aumentó significativamente el precio del suelo mientras que los propietarios seguían pagando un impuesto predial de zona rural.

Para capturar las plusvalías que el Programa estaba generando, el Municipio recurrió a varios instrumentos. Uno de ellos fue la contribución al desarrollo municipal, en el que se negociaron las cesiones adicionales establecidas en el artículo 5 del Acuerdo 17 de 1993²², que fueron demandadas por los urbanizadores ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle. Otro instrumento fueron los avalúos administrativos especiales que elaboró Catastro Municipal, pero que nunca fueron registrados ni cancelados por los propietarios, ya que éstos alegaban problemas fiscales y de ganancia ocasional (Bonilla y Galeano 1995, pág. 76).

²² Ver tabla 4

Tabla 9. Factores de valorización y mecanismos de apropiación

Año	Factores de valorización	Mecanismos de apropiación individual
1992	<p>Propuesta de INVICALI de programa masivo de VIS en Poligonal E.</p> <p>EMCALI autoriza exploración de pozos de agua en Poligonal E y obtiene resultado positivo.</p> <p>Concejo encarga estudios técnicos en Poligonal E.</p>	<p>Expectativa de desarrollo en aumento</p>
1993	<p>EMCALI confirma posibilidad de servicios públicos en Poligonal E.</p> <p>INVICALI intenta poner tope al precio del suelo pero carece de mecanismos.</p> <p>Primera reunión con propietarios. Presentación de reglas de juego: VIS condicionado a fiducia o asociación con INVICALI, aprobación de Concejo.</p> <p>Presentación oficial y pública del Programa "Ciudadela Desepaz".</p> <p>Avalúos administrativos de Catastro.</p> <p>Desafectación de Cinturón Ecológico de 250 m a 100 m.</p> <p>INVICALI adquiere terreno para su proyecto.</p> <p>Distribución masiva de formularios para población interesada en VIS.</p> <p>Anuncio de construcción de vía perimetral.</p> <p>Tribunal falla contra cesiones adicionales de 5% y 10%.</p>	<p>Primera compra-venta privada, anticipándose a la valorización.</p> <p>Filtración de información de INVICALI, colocándose el tope como precio mínimo.</p> <p>Inicia proceso especulativo.</p> <p>Comienzan negociaciones de predios.</p> <p>Filtración de información de avalúos administrativos.</p> <p>Gran expectativa inmobiliaria.</p> <p>Demandan cesiones adicionales del 5% y 10% ante el Tribunal del Valle.</p> <p>Disminución de costos de urbanización</p>
1994	<p>Aprobación del proyecto de INVICALI.</p> <p>Inicio de trámites de proyectos urbanísticos.</p> <p>Construcción de la vía perimetral.</p> <p>Presidente Gaviria inaugura la Ciudadela.</p> <p>Se promueve el Programa como modelo para la construcción de VIS.</p> <p>INURBE comienza a asignar subsidios en el proyecto de INVICALI.</p> <p>Aprobación del primer proyecto privado.</p> <p>Termina construcción de primer pozo profundo.</p> <p>Aprobación de todos los proyectos.</p> <p>Presidente Samper inaugura la vía perimetral y reitera apoyo de la Nación.</p> <p>Gran divulgación en medios de comunicación.</p> <p>Inician ventas de proyectos privados.</p>	<p>Reducción de costos de urbanización.</p> <p>Constatan la viabilidad del Programa.</p> <p>Aprovechan la mejor conectividad para la venta de sus proyectos.</p> <p>Funcionarios encargados de aprobaciones participan de las plusvalías por medios no ortodoxos.</p> <p>El producto empieza a alejarse de la población objetivo.</p>
1995	<p>Respuesta de mercado inferior a expectativas.</p> <p>Dificultades en financiación y puesta en funcionamiento de servicios públicos.</p>	<p>Presión de urbanizadores por desarrollar en sectores mejor ubicados. Expectativa de subir de estrato.</p> <p>Solicitud al Municipio de apoyo ante CAVs e INURBE para financiación.</p> <p>Solicitud al Alcalde de rectificación y promoción de la Ciudadela.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Bonilla y Galeano 1995, págs. 70 – 73

4. ANÁLISIS URBANÍSTICO DE LOS PROYECTOS

Para García-Bellido el origen de la morfología urbana se encuentra en las características del contexto socio-cultural y jurídico en el que se enmarcan las transformaciones, o lo que Renard llamaría las reglas generales de actuación. En el capítulo anterior se describió y analizó el proceso de gestión del Programa de la Ciudadela Desepaz, y se expuso el marco legal bajo el cual se desarrollaron los proyectos. Sin embargo, una de las características fundamentales del Programa es que se vincularon agentes de diversa naturaleza, por lo que es de esperar que los resultados morfológicos de los proyectos no sean iguales.

En este capítulo se hará un análisis urbanístico de los proyectos que se ejecutaron en la Ciudadela Desepaz, a partir de una ficha técnica que contiene la descripción morfológica del espacio urbano, y los datos sobre la producción de espacio público. Sobre esto último se hace, en primer lugar, una diferenciación básica entre el espacio privado y colectivo que produjo cada proyecto y, en segundo lugar, se identifican las categorías de espacio público a las que pertenece el suelo de uso colectivo. Los datos de las gráficas se encuentran en hectáreas. Las fichas de los proyectos se han agrupado de acuerdo a la naturaleza de los agentes que los ejecutaron, con el fin de determinar si existen patrones que constatan la diferencia entre las lógicas de actuación urbanística de los agentes de distinta naturaleza.

4.1. Proyectos ejecutados por el sector privado

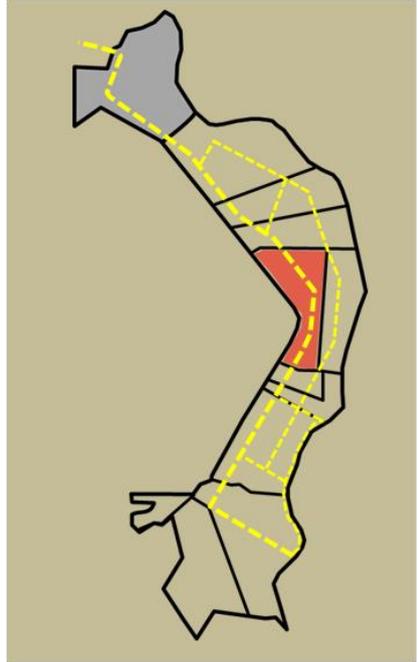
En los proyectos desarrollados por las constructoras privadas se pueden ver dos patrones de actuación, que corresponden a dos momentos diferentes de la planificación y ejecución de la Ciudadela. El primero es el de los proyectos Ciudadela del Río y Los Líderes, que muestran un diseño muy pobre en cuanto espacio público y articulación con el entorno; y el segundo es el de los proyectos Potrero Grande y Los Pízamos, que propone un esquema interesante en cuanto a la cantidad y la disposición del espacio público y los equipamientos, y entienden bien su condición de borde de ciudad. El proyecto Las Dalias constituye un caso excepcional.

Ficha 1. Proyecto Ciudadela del Río

Proyecto “Ciudadela del Río”	
Localización	Poligonal E – Sector Centro
Área	40,02 Has
Uso anterior	Baldío
Usos	Residencial
Propietario inicial	Familia Sardi
Gestor	Coopulares
Nº de Viviendas	1.870
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² construidas en lotes de 60 m ² .
Población estimada	8.780 hab
Estratificación	2
Precio de venta/vivienda	N. A.
Año de radicación	1995
Año de ejecución	1996 – 1997
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.
Observaciones	
En este proyecto se puede ver una relación generosa entre espacios públicos y privados, aunque no del todo bien aprovechados. El mayor porcentaje de cesión en espacio público lo constituye el cinturón ecológico y un equipamiento, que corresponde a una subestación eléctrica. Esto hace que a pesar de que buenas cesiones fueron entregadas a la ciudad, el espacio público efectivo sea muy reducido, ya que la cesión de parques no es significativa ni está bien distribuida en el espacio. De manera excepcional, este proyecto cuenta con uso comercial de grandes plataformas. Esto es positivo en tanto los proyectos no entregaron las proveedurías de tenderos que había dispuesto el Municipio.	
Sistemas Estructurantes	
Ambiental	Cinturón Ecológico
Vial	Carrera 25
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques jerarquía barrial. Iglesia.
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.



Aerofotografía



Localización

Propuesta Urbanística

Desepaz INVICALI



Límites de la Ciudadela

Área de Planificación

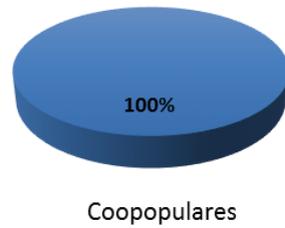
← N

Proyecto "Ciudadela del Río"

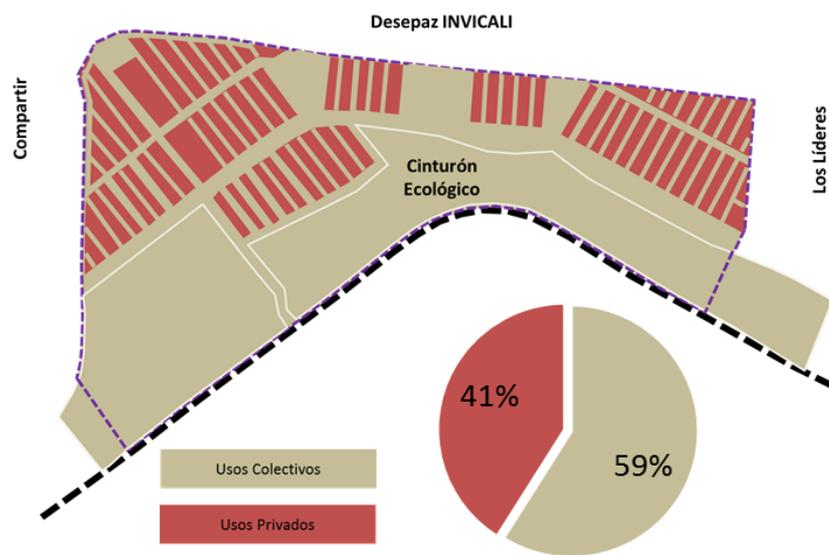
Análisis Morfológico y de Áreas

1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Ciudadela del Río"
Área: 40,02 Ha

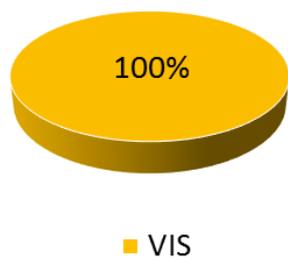


2. Espacio Público vs. Espacio Privado

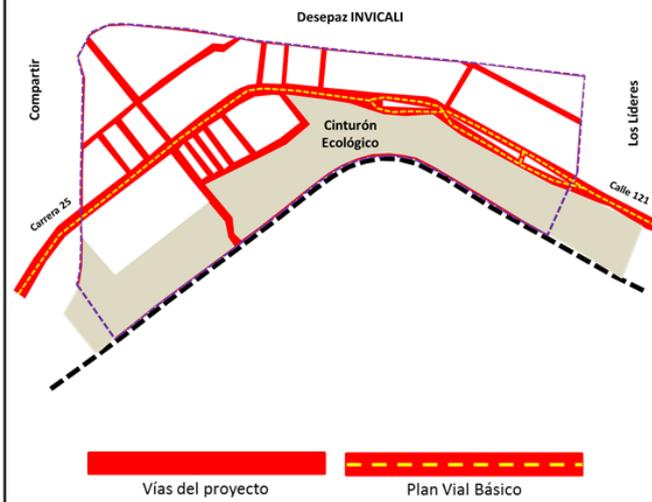


5. Soluciones Habitacionales

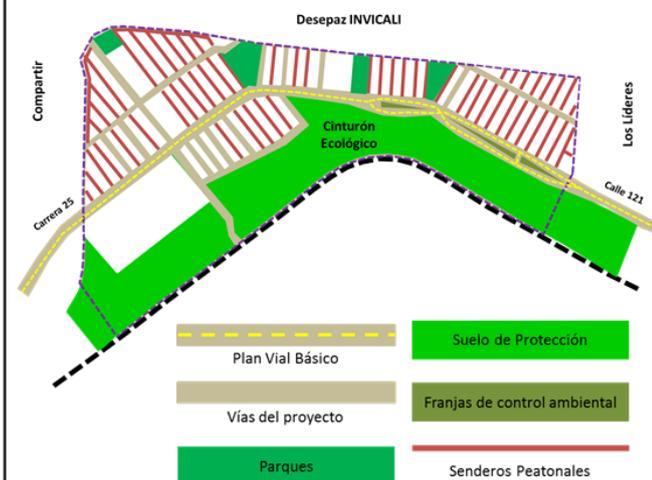
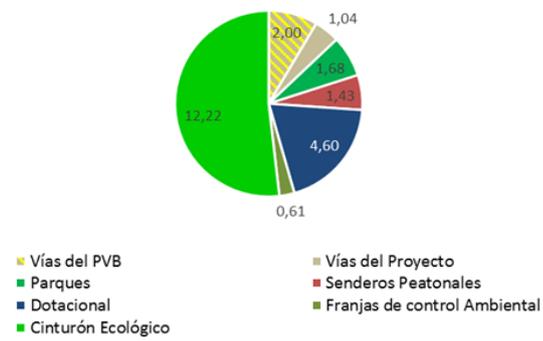
Oferta de Vivienda Ciudadela del Río



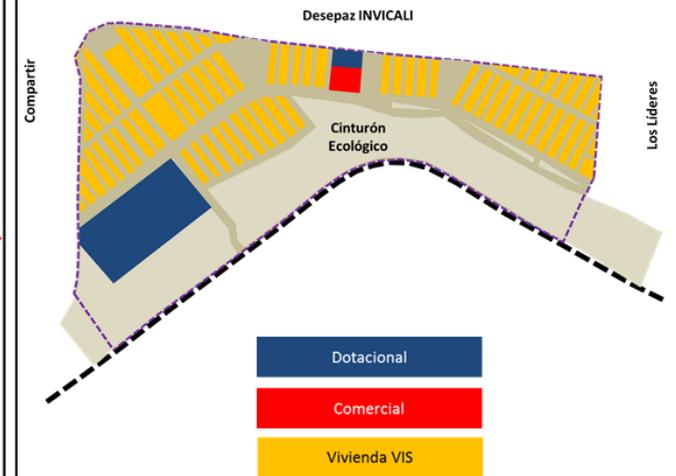
3. Producción de Espacio Público



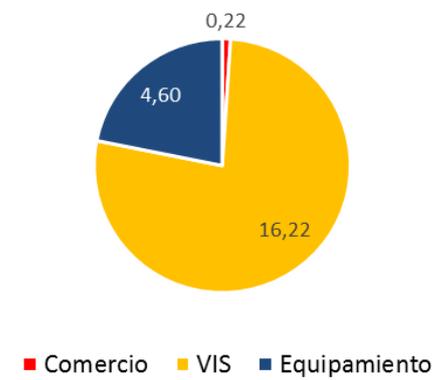
Producción de EP Ciudadela del Río



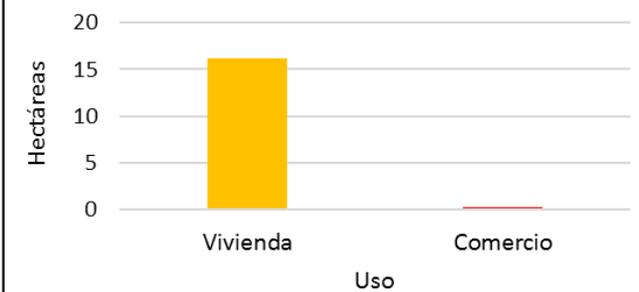
4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



Oferta de usos Ciudadela del Río



Aprovechamientos urbanísticos Ciudadela del Río

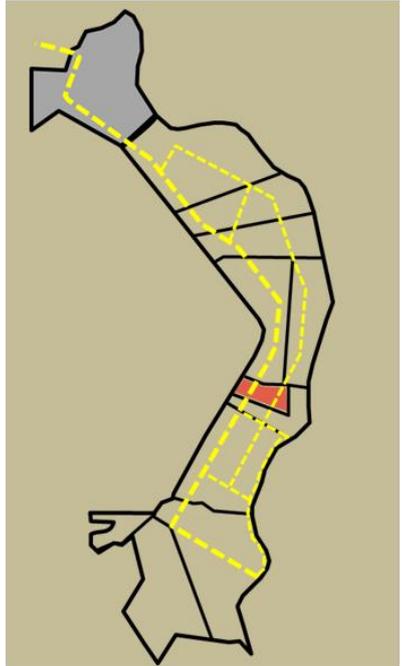


Ficha 2. Proyecto Los Líderes

Proyecto “Los Líderes”	
Localización	Poligonal E – Sector Norte
Área	9,3 Has
Uso anterior	Baldío
Usos	Residencial
Propietario inicial	Familia Vélez
Gestor	Proyectos Comunitarios
Nº de Viviendas	533
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² construidas en lotes de 60 m ² .
Población estimada	2.000 hab
Estratificación	1
Precio de venta/vivienda	N. A.
Año de radicación	1994
Año de ejecución	1996
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.
Observaciones	
Este es uno de los proyectos con menos área del Programa. La relación entre el espacio público y privado es un caso excepcional en el Programa, ya que tan solo cuenta con el 39% del área total en ocupación privada. Las cesiones para equipamientos son muy generosas, pero el espacio público de escala barrial es insuficiente, y el único parque que hay se encuentra en una posición poco óptima para garantizar el cubrimiento general a los habitantes de la urbanización. La conectividad con su entorno se da a través de la malla vial intermedia y, en parte, por un nivel intermedio de continuidad morfológica con El Remanso. En cuanto al sistema ambiental, la contribución a las estructuras intermedias y barriales es nula.	
Sistemas Estructurantes	
Ambiental	Cinturón Ecológico
Vial	Calle 125, Calle 123
EP y EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parque de jerarquía barrial. Parquedero privado. Salón múltiple.
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.

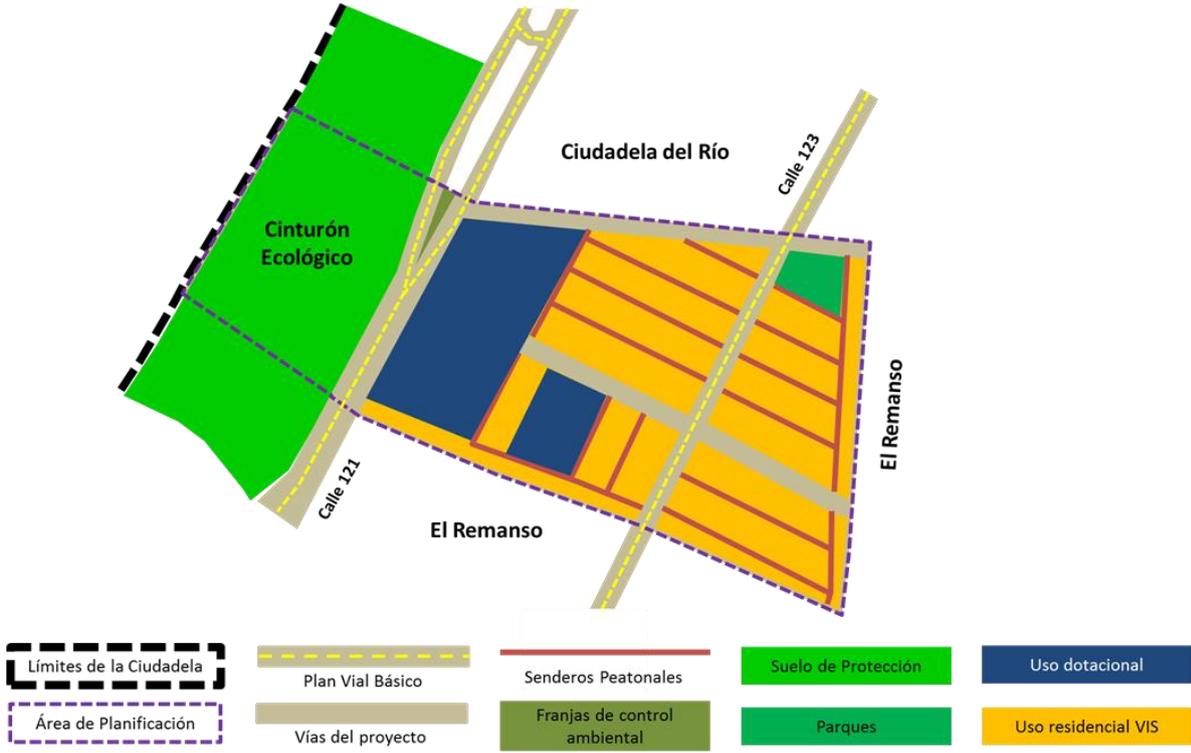


Aerofotografía



Localización

Propuesta Urbanística



Proyecto "Los Líderes"

Análisis Morfotipológico y de Áreas

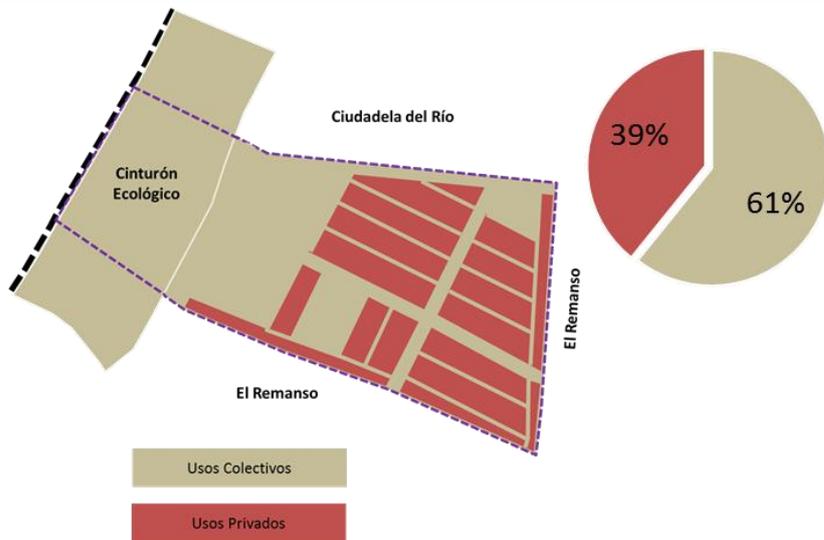
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Los Líderes"
Área: 9,3 Ha

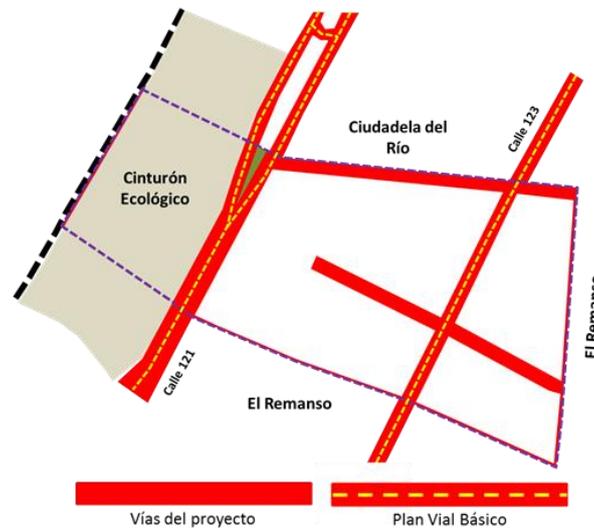


Constructora Proyectos Comunitarios

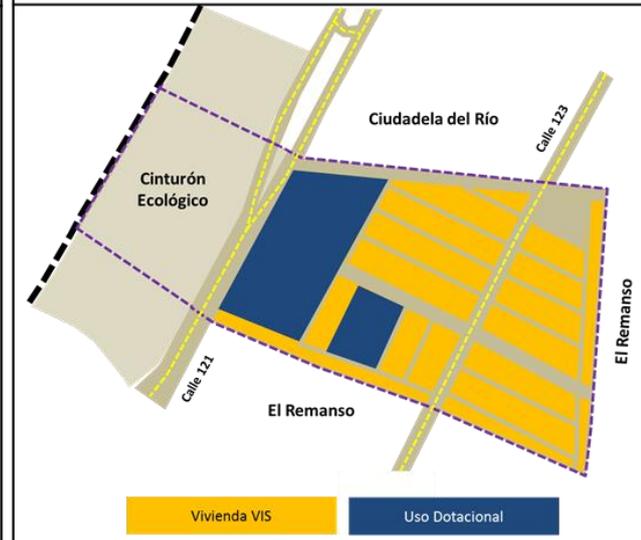
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



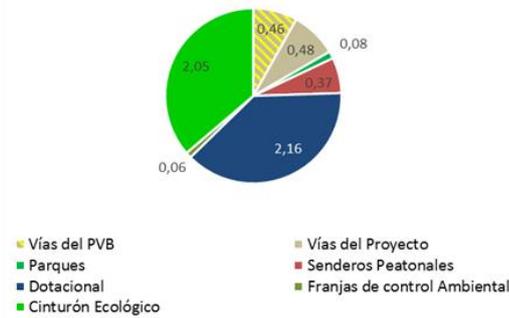
3. Producción de Espacio Público



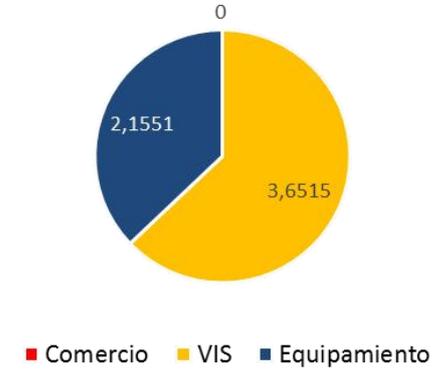
4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



Producción de EP Los Líderes

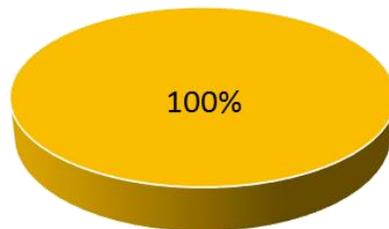


Oferta de usos Los Líderes



5. Soluciones Habitacionales

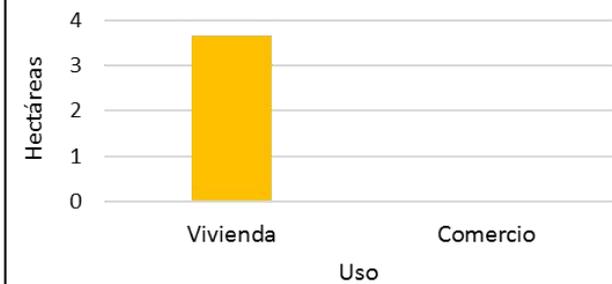
Oferta de Vivienda Los Líderes



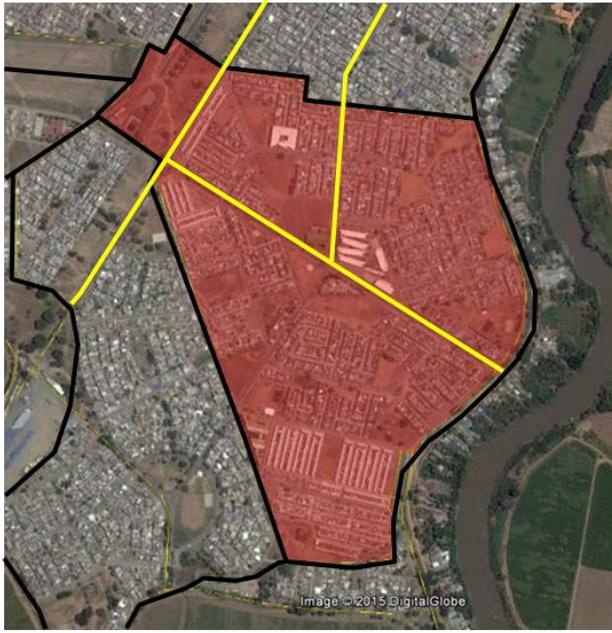
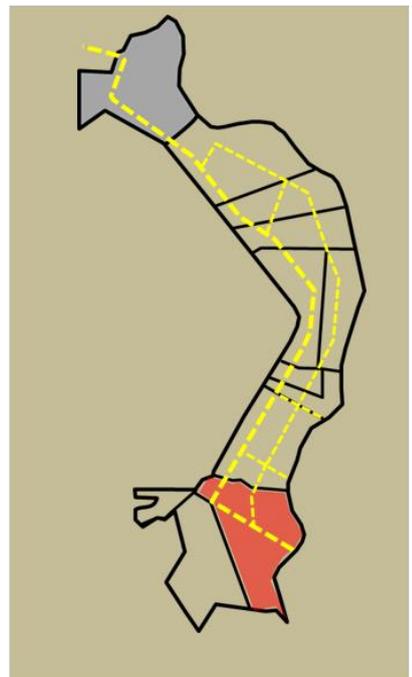
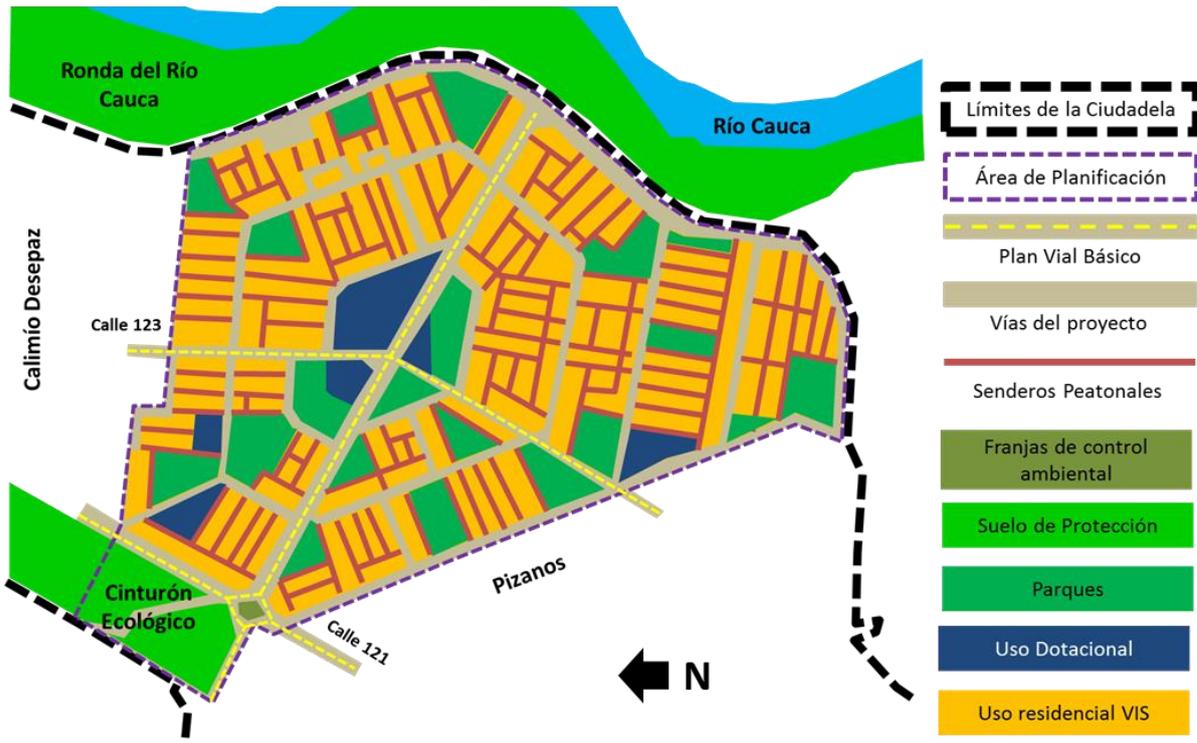
■ VIS



Aprovechamientos urbanísticos Los Líderes



Ficha 3. Proyecto Potrero Grande

Proyecto "Potrero Grande"			
Localización	Poligonal E – Sector Sur		
Área	60,08 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Shiwa		
Gestor	(Construct. Santiago de Cali) Heriberto Millán		
Nº de Viviendas	4.797		
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 y 24 m ² ,		
Población estimada	20.200 hab		
Estratificación	1		
Precio de venta/vivienda	39'789.127 pesos de 2016		
Año de radicación	Inicialmente 1994, después se sacaron las licencias por etapas en el periodo 2004-2010	<p style="text-align: center;">Aerofotografía</p>	<p style="text-align: center;">Localización</p>
Año de ejecución	2005-2012		
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas agrupadas en torno a dos radios mono céntricos, conectadas al interior por senderos peatonales.	Propuesta Urbanística	
Observaciones			
Este proyecto es uno de los más generosos en cesiones de espacio público, no sólo por el porcentaje de área que representan estas estructuras sino por su disposición en el espacio. La articulación urbanística se da a través de un centro de carácter público alrededor del cual se disponen las áreas privadas de vivienda. Los parques y equipamientos generan una conexión entre el centro y los bordes, creando una configuración física muy óptima, teniendo en cuenta que se trata de un borde de ciudad. La oferta dotacional es muy amplia y variada, y cuenta con una buena conectividad y accesibilidad tanto vehicular como peatonal.			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del río Cauca		
Vial	Calle 121, Calle 123, Carrera 28 D		
EP y EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal. Zonas verdes conectando el interior con el exterior. Colegio, iglesia, unidad recreativa, jardín infantil.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR. Unidad deportiva, unidad recreativa, colegio, iglesia.		

Proyecto "Potrero Grande"

Análisis Morfotopológico y de Áreas

1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Potrero Grande"
Área: 65,31 Ha

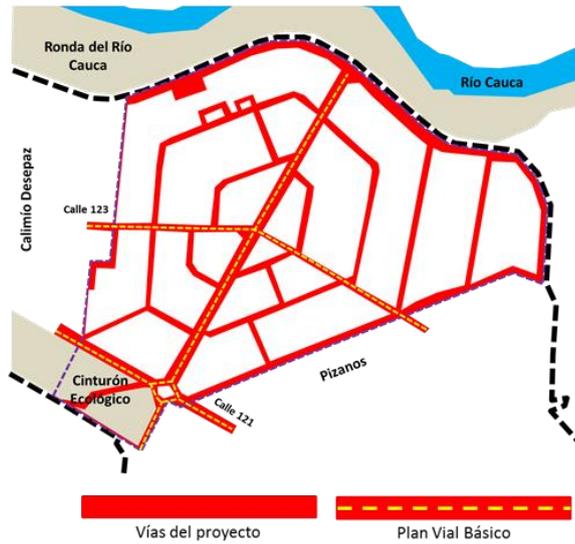


Constructora Santiago de Cali

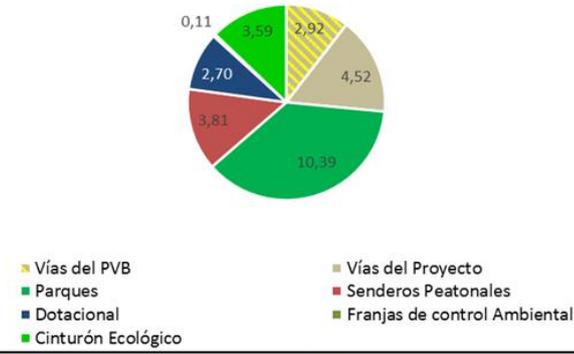
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



3. Producción de Espacio Público



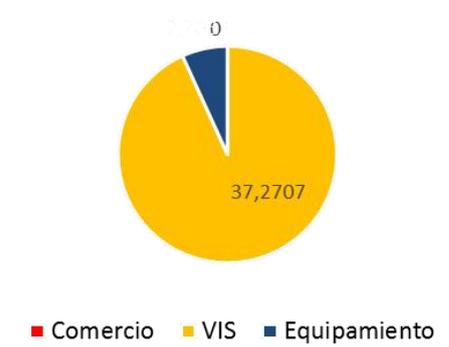
Producción de EP Potrero Grande



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



Oferta de usos Potrero Grande



5. Soluciones Habitacionales

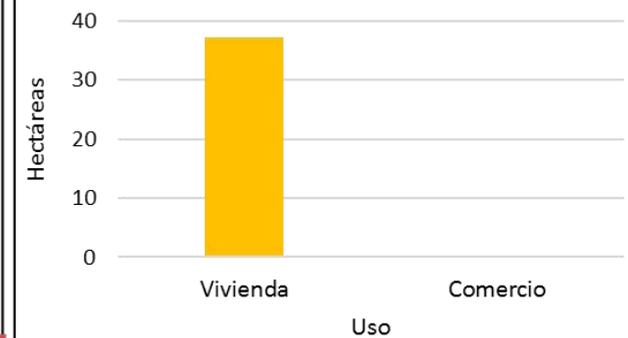
Oferta de Vivienda Potrero Grande



VIS

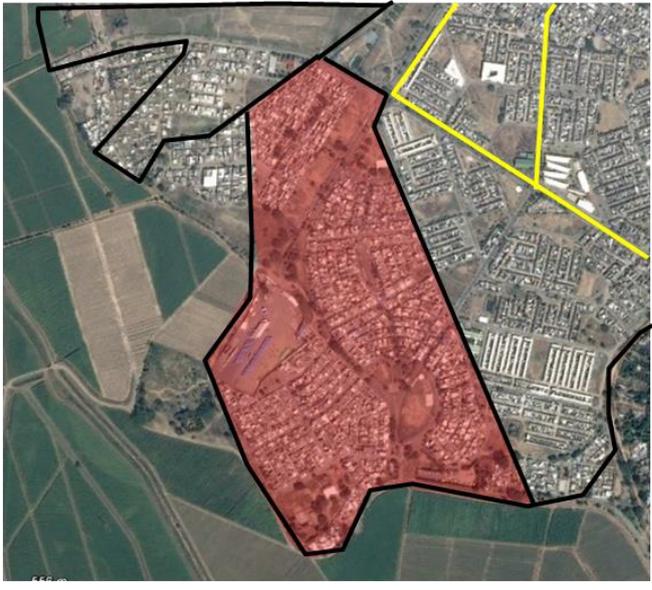


Aprovechamientos urbanísticos Potrero Grande

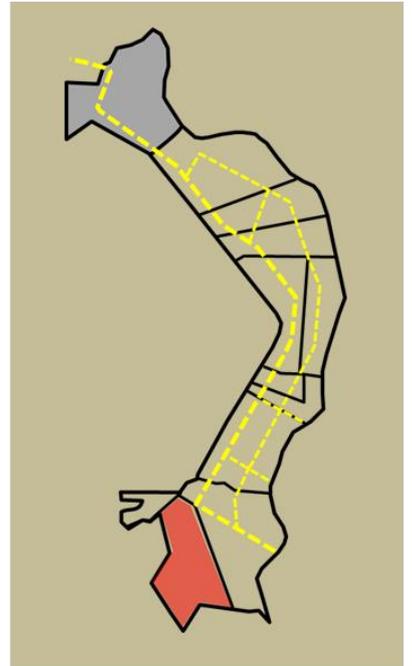


Ficha 4. Proyecto Pízaros

Proyecto "Pízaros"	
Localización	Poligonal E – Sector Sur
Área	49,6 Has
Uso anterior	Baldío
Usos	Residencial
Propietario inicial	Familia Llano
Gestor	Inicialmente Constructora Santa Ana
Nº de Viviendas	3.750
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 25 m ²
Población estimada	15.700
Estratificación	1
Precio de venta/vivienda	43'421.402 pesos de 2016
Año de radicación	Inicialmente 1994, después se sacaron tres licencias por etapas en el periodo 1998-2001
Año de ejecución	1999-2003
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas irregulares conectadas al interior por senderos peatonales
Observaciones	
Este proyecto cuenta con una morfología irregular, que responde a la forma del polígono. Se articula bien con su entorno a nivel de morfología, espacio público y malla vial, y, a pesar de no tener una franja del cinturón ecológico, aporta a las estructuras intermedias del sistema ambiental a través de las franjas de control dispuestas a lo ancho de todo el proyecto. Cuenta con espacio público suficiente, accesible y bien conectado con las áreas privadas de vivienda. La oferta dotacional no es muy amplia ni se encuentra bien ubicada, ya que cubre la esquina suroriental, que no es solamente el límite del proyecto sino también de toda la ciudad.	
Sistemas Estructurantes	
Ambiental	Limita con el corregimiento Navarro – régimen sanitario especial por ser relleno sanitario
Vial	Calle 121, Calle 123.
EP y EQ	Zonas verdes conectando el interior con el exterior. Colegio, iglesia, unidad recreativa, jardín infantil.
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR. Unidad deportiva, unidad recreativa, colegio, iglesia.

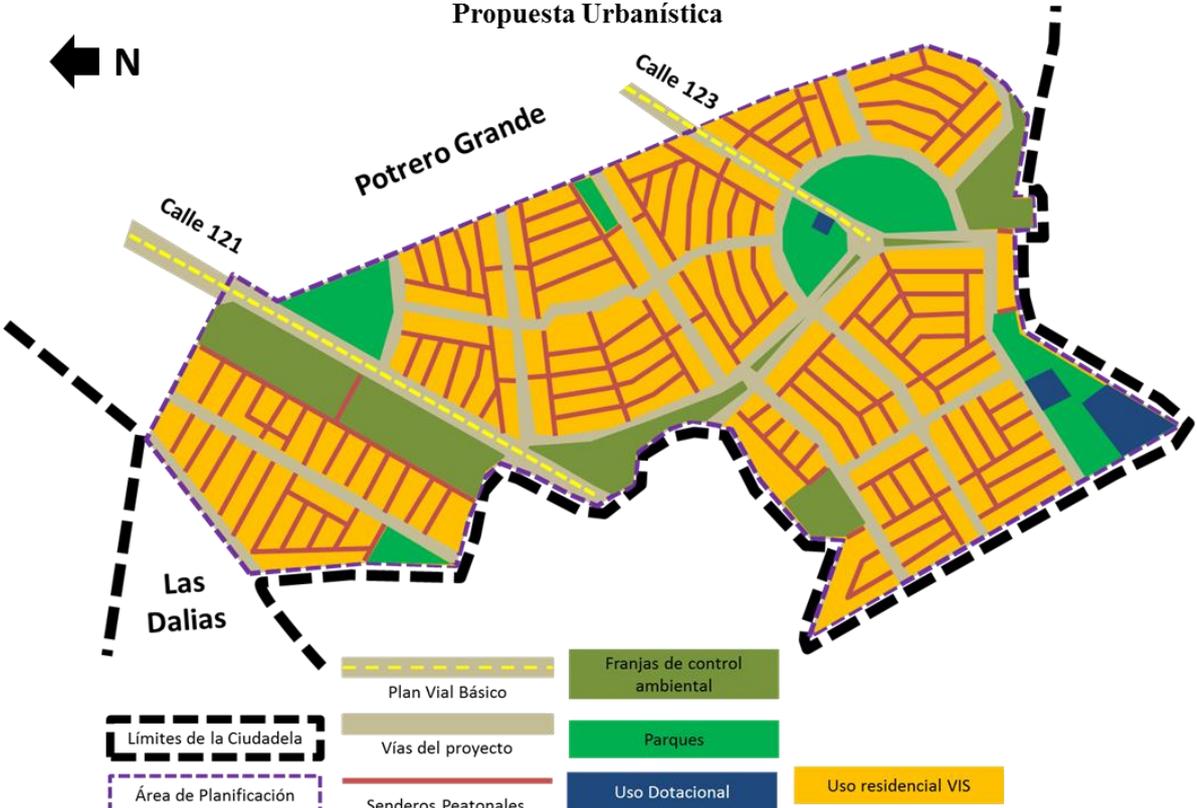


Aerofotografía



Localización

Propuesta Urbanística



Límites de la Ciudadela Área de Planificación Plan Vial Básico Vías del proyecto Senderos Peatonales Franjas de control ambiental Parques Uso Dotacional Uso residencial VIS

Proyecto "Pízos"

Análisis Morfológico y de Áreas

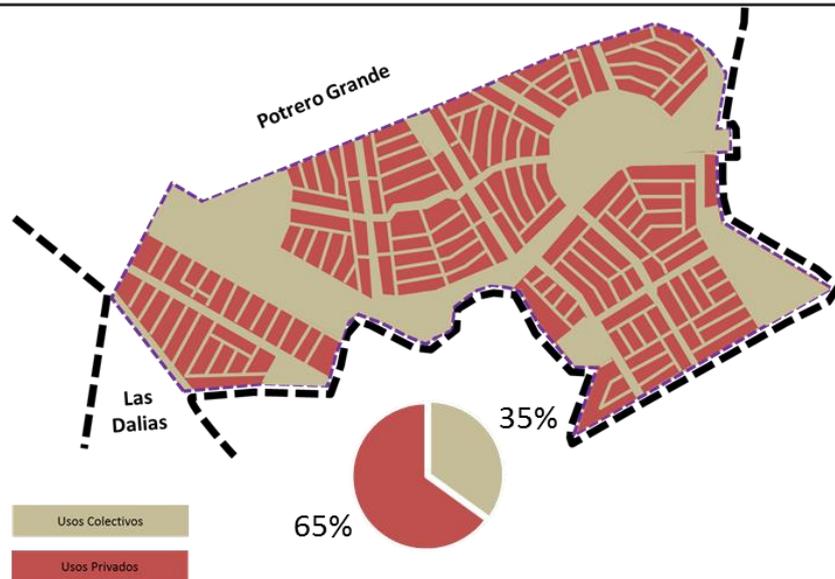
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Pízos"
Área: 49,6 Ha

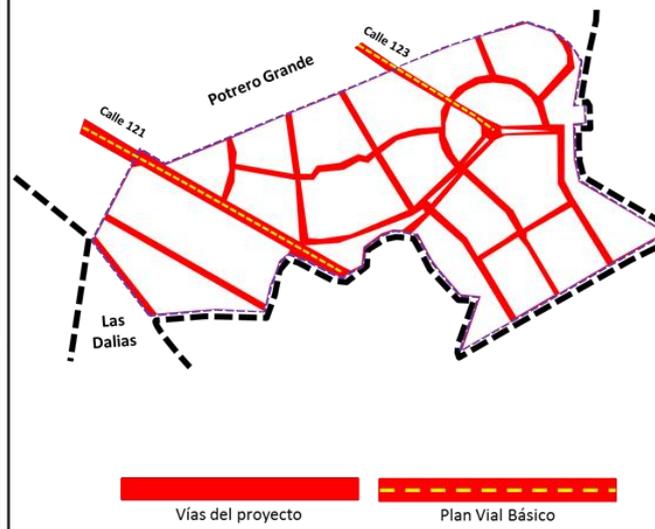


Constructora Santa Ana

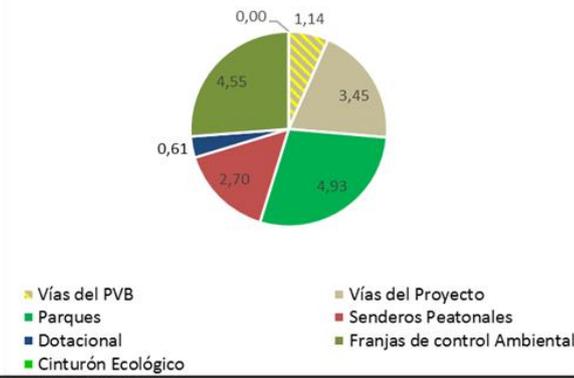
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



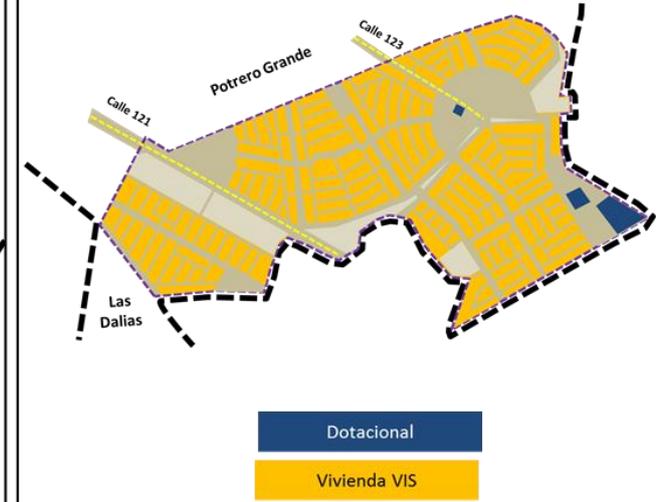
3. Producción de Espacio Público



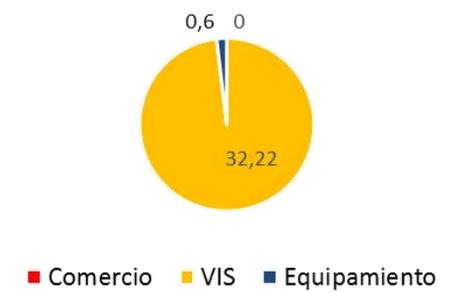
Producción de EP Pízos



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos

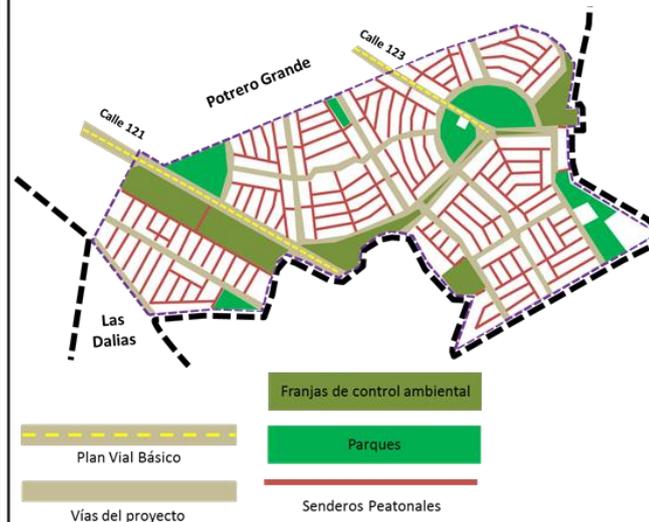
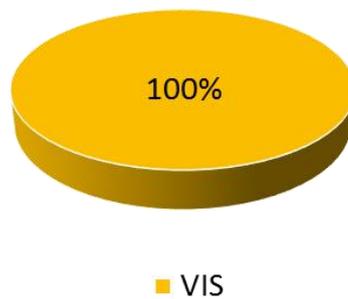


Oferta de usos Pízos

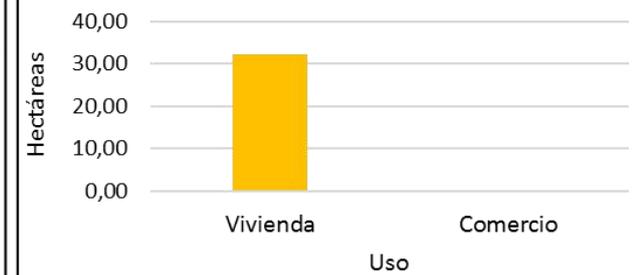


5. Soluciones Habitacionales

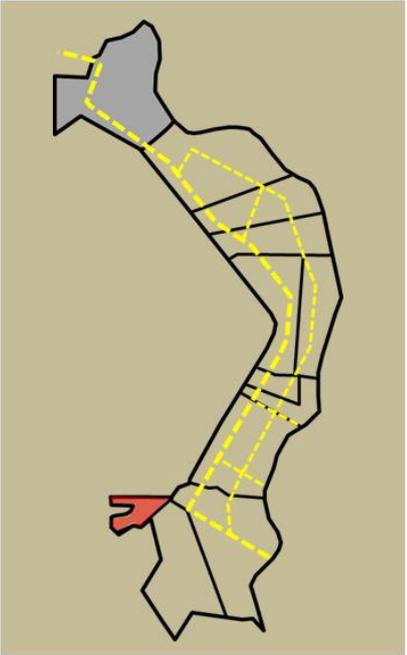
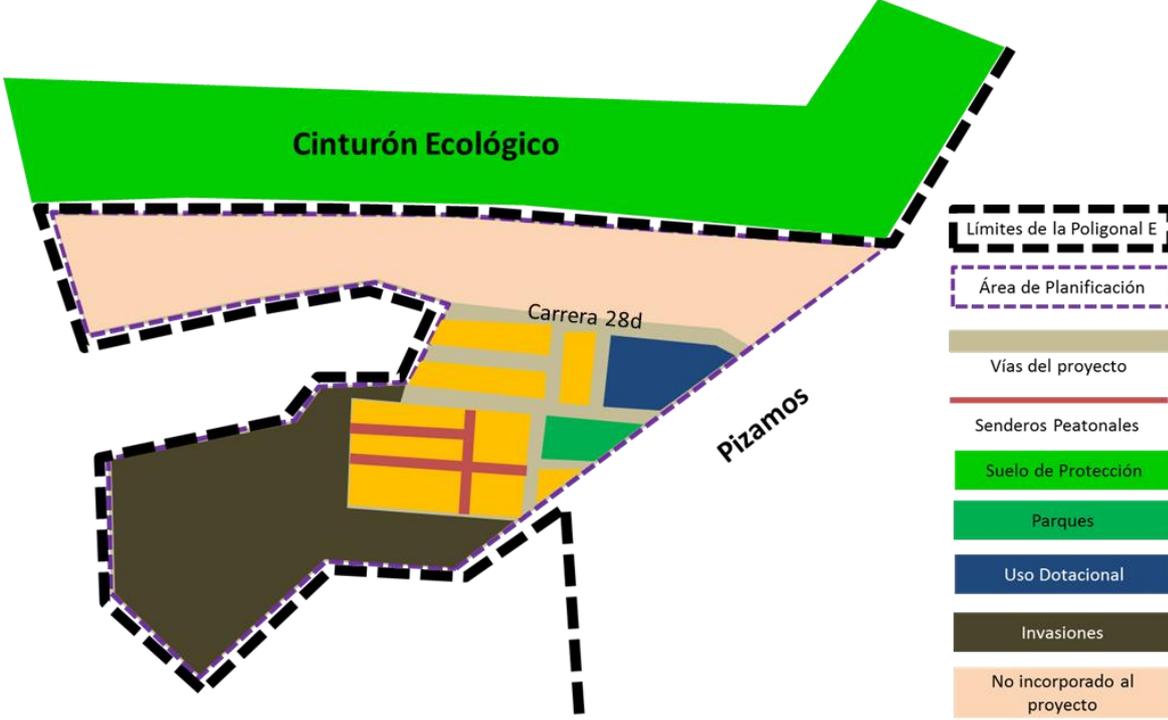
Oferta de Vivienda Pízos



Aprovechamientos urbanísticos Pízos



Ficha 5. Proyecto Las Dalias

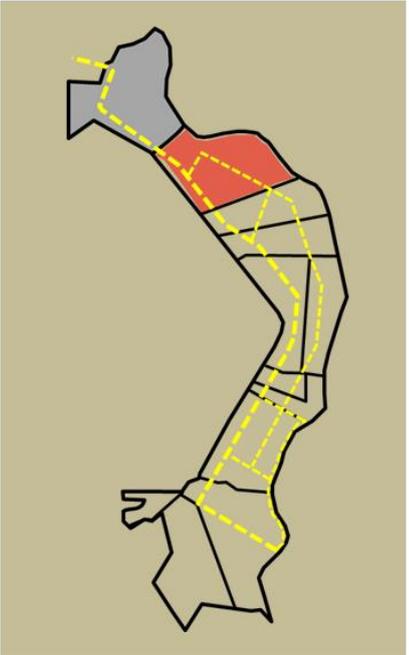
Proyecto "Las Dalias"			
Localización	Poligonal E – Sector Sur	 <p style="text-align: center;">Aerofotografía</p>	 <p style="text-align: center;">Localización</p>
Área	11 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Llano		
Gestor	(Cooemsaval) Dalia Muñoz		
Nº de Viviendas	110		
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ²		
Población estimada	500 hab		
Estratificación	1		
Precio de venta/vivienda	N. A.		
Año de radicación	Inicialmente 1994. Licencia renovada en 1998.		
Año de ejecución	1999		
Ocupación del Espacio Privado	Morfología orgánica predominante. Manzanas alargadas de 16 viviendas unifamiliares de 2 pisos. Conectividad vehicular y peatonal.	<p style="text-align: center;">Propuesta Urbanística</p>  <p style="text-align: center;">Cinturón Ecológico</p> <p style="text-align: center;">Carrera 28d</p> <p style="text-align: center;">Pizamos</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>--- Límites de la Poligonal E</p> <p>- - - Área de Planificación</p> <p>— Vías del proyecto</p> <p>— Senderos Peatonales</p> <p>■ Suelo de Protección</p> <p>■ Parques</p> <p>■ Uso Dotacional</p> <p>■ Invasiones</p> <p>■ No incorporado al proyecto</p> </div>	
Observaciones			
<p>Para la ejecución de este proyecto hubo una gran limitante, que fue la presencia de asentamientos informales previo a la formulación del Programa Desepez. Esto influyó no solo en que el espacio del lote se redujera, sino en que el diseño urbanístico debía articularse adecuadamente con la morfología orgánica existente en dichos asentamientos. Se puede observar que las manzanas no obedecen a un patrón generalizado, y solo una de ellas tiene una organización y distribución interna similar a las del resto de proyectos. En cuanto a espacio público y el equipamiento, se puede decir que podría ser suficiente para la población del espacio construido bajo este proyecto, pero no alcanza a cubrir la demanda de la población total del polígono; también podría estar mejor ubicado para garantizar la accesibilidad de toda la población residente..</p>			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico		
Vial	Carrera 28 d		
EP y EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR. Iglesia.		

4.2. Proyectos ejecutados por las cajas de compensación familiar

En este caso no se puede observar una relación directa entre la naturaleza de los actores y los resultados morfológicos. Mientras que el proyecto de Comfandi propone un patrón de espacio público que facilita su accesibilidad y se conecta morfológicamente con su entorno, el primer proyecto ejecutado por Comfenalco, Ciudad Talanga, deja las cesiones de parques en espacios residuales y no hace cesiones de equipamientos.

El caso de Valle Grande se asemeja más a Potrero Grande y Pízamos, ejecutados por privados en el mismo periodo de tiempo, ya que cuenta con una buena propuesta de distribución del espacio público, aunque su cesión de equipamientos pudo haber sido mejor aprovechada en términos espaciales. En cuanto a la articulación morfológica con su entorno, llama la atención que este proyecto pareciera continuar en la franja oriental de Ciudad Talanga, ejecutado también por Comfenalco unos años atrás, cuando esta caja de compensación aún no había adquirido el lote donde desarrolló Valle Grande. No se tiene información sobre el origen de esta coincidencia en el diseño.

Ficha 6. Proyecto Valle Grande

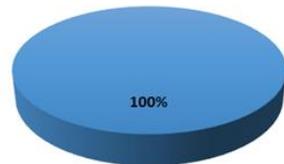
Proyecto “Valle Grande”			
Localización	Poligonal E – Sector Norte		
Área	63,41 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Matta Ballesteros (Inagrovas)		
Gestor	Comfenalco		
Nº de Viviendas	2.750		
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda en lotes de 60 m ² y vivienda terminada multifamiliar		
Población estimada	8650 hab		
Estratificación	2		
Precio de venta/vivienda	N. A.		
Año de radicación	2004	<p style="text-align: center;">Propuesta Urbanística</p> 	
Año de ejecución	2005-2006		
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Sector de vivienda multifamiliar de 5 pisos, Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.		
Observaciones			
El espacio público está bien distribuido y obedece a un patrón determinado. La oferta de equipamiento no es muy amplia ni variada y, a excepción del colegio ubicado al costado suroccidental, parece que hubiera sido localizada en espacios residuales. En cuanto al sistema ambiental se puede observar que el proyecto contribuye a las estructuras de escala intermedia, a juzgar por el perfil de la Calle 94 y la Carrera 25. El proyecto corta abruptamente la malla vial intermedia, quitándole la continuidad a la Carrera 23, que podría contribuir a generar una mejor conectividad con los usos metropolitanos de la zona norte.			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del Río Cauca		
Vial	Carrera 25, Carrera 23 y Carrera 20		
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques jerarquía barrial. Centro Múltiple de Servicios Educativos Valle Grande, parqueadero e iglesias de jerarquía barrial.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.		

Proyecto "Valle Grande"

Análisis Morfotipológico y de Áreas

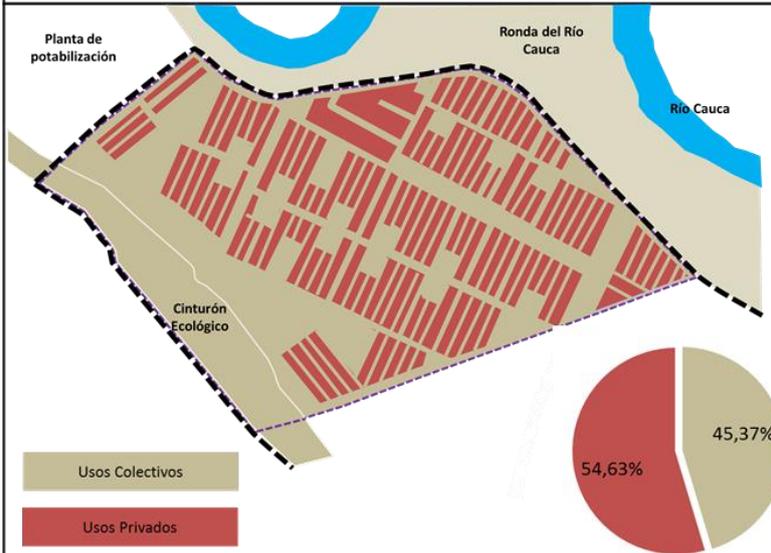
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Valle Grande"
Área: 63,41 Ha

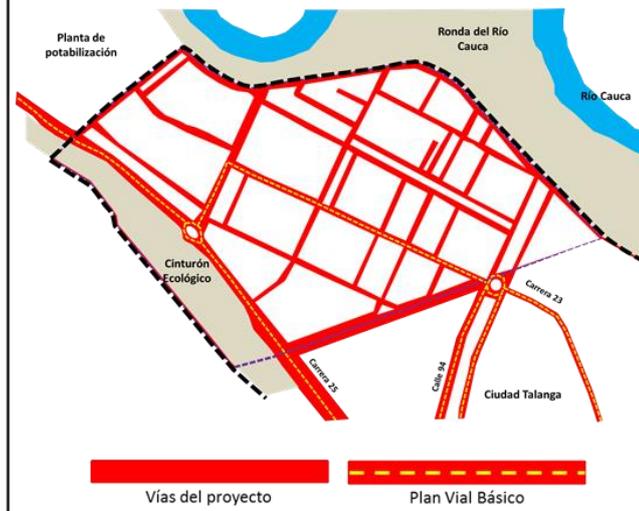


■ Comfenalco

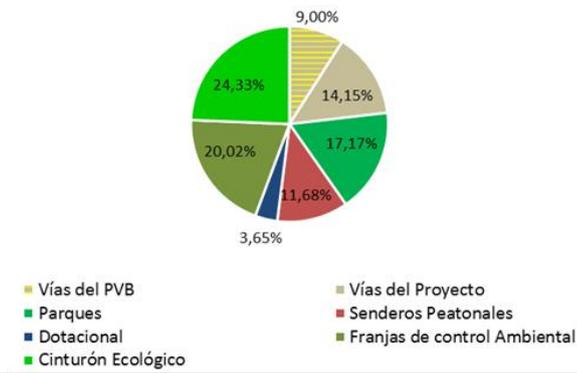
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



3. Producción de Espacio Público



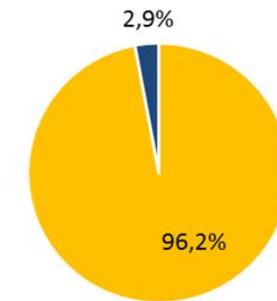
Producción de EP Valle Grande



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



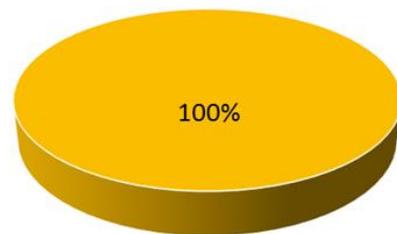
Oferta de usos Valle Grande



■ Comercio ■ VIS ■ Equipamiento

5. Soluciones Habitacionales

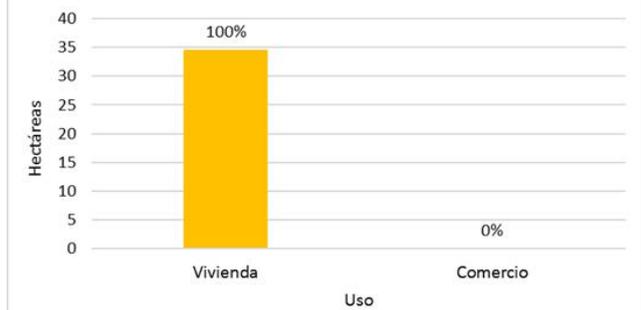
Oferta de Vivienda Valle Grande



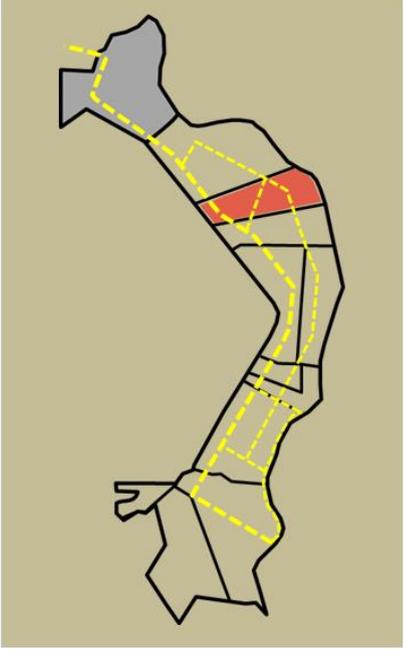
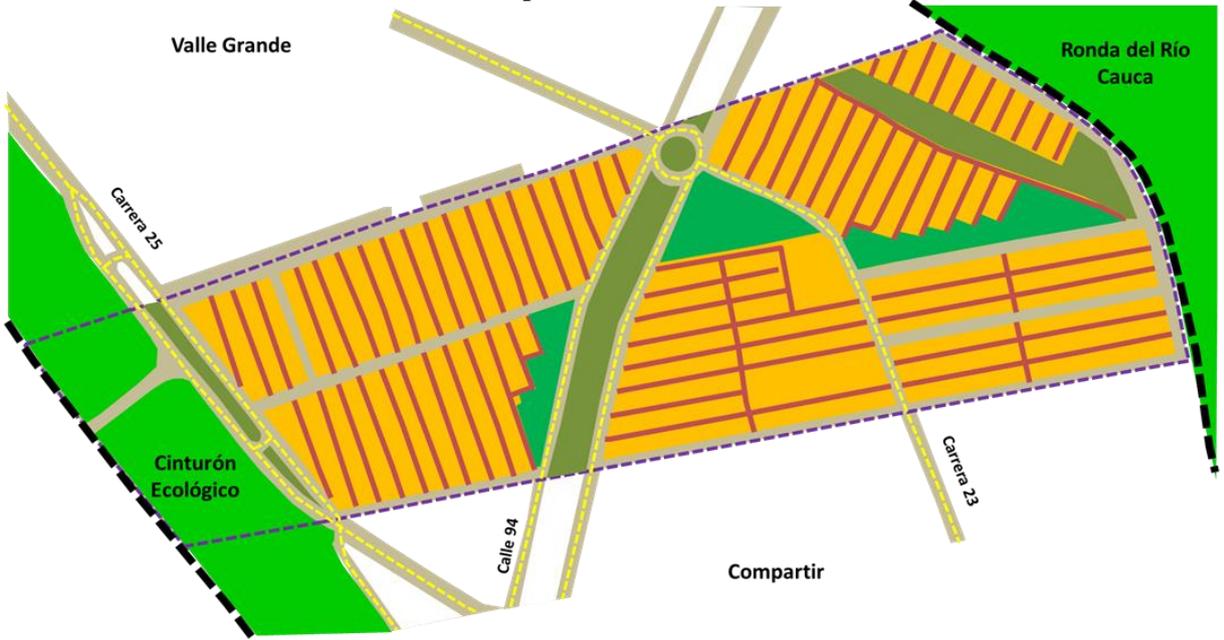
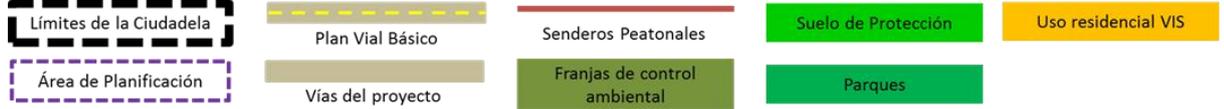
■ VIS



Aprovechamientos urbanísticos Valle Grande



Ficha 7. Proyecto Ciudad Talanga

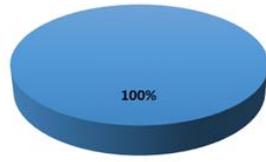
Proyecto "Ciudad Talanga"					
Localización	Poligonal E – Sector Norte	 <p style="text-align: center;">Aerofotografía</p>	 <p style="text-align: center;">Localización</p>		
Área	33,19 Has				
Uso anterior	Baldío				
Usos	Residencial				
Propietario inicial	Familia Matta Ballesteros				
Gestor	Comfenalco				
Nº de Viviendas	2561				
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² en lotes de 60 m ²				
Población estimada	11.013 hab				
Estratificación	1				
Precio de venta/vivienda	42'215.252 pesos de 2016				
Año de radicación	1994				
Año de ejecución	1995-1996				
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.	<p style="text-align: center;">Propuesta Urbanística</p>  <p style="text-align: center;">Compartir</p>			
Observaciones					
El proyecto parece tener una articulación parcial con la urbanización Valle Grande por el costado oriental. La morfología obedece a la forma que adquiere el lote en este sector de la poligonal, por lo que las supermanzanas no son homogéneas. El espacio público se encuentra localizado en espacios residuales y no está bien distribuido ya que es de difícil acceso por parte de los residentes de la zona noroccidental. En cuanto al sistema ambiental el proyecto contribuye a las estructuras metropolitanas e intermedias, y se conecta a través de éstas con los proyectos colindantes. No cuenta con oferta de equipamientos, lo cual constituye un caso excepcional del Programa.					
Sistemas Estructurantes					
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del Río Cauca				
Vial	Carrera 25, Carrera 23, Carrera 20 y Calle 94				
EP y EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques jerarquía barrial. Franjas de protección ambiental cerca a la ronda del Río Cauca y sobre eje vial Calle 94.				
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.				
					

Proyecto "Ciudad Talanga"

Análisis Morfotopológico y de Áreas

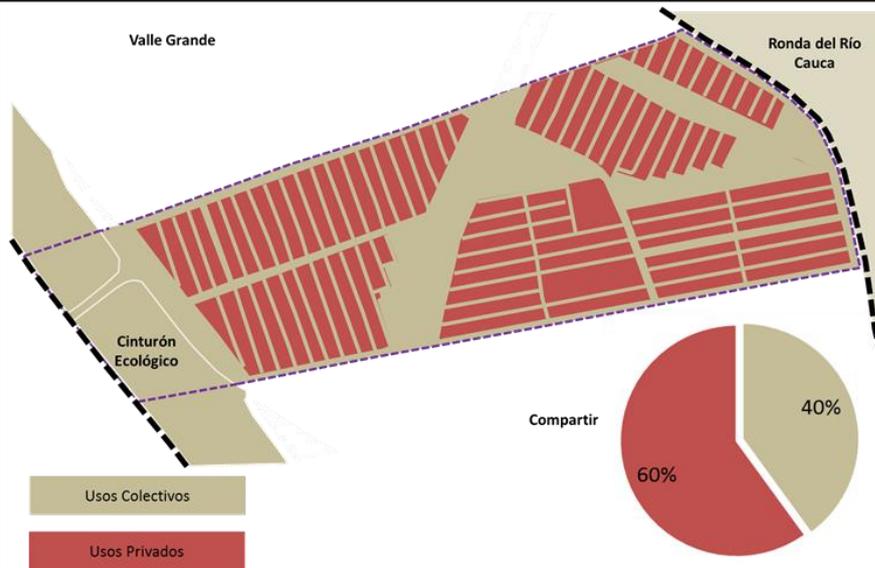
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Ciudad Talanga"
Área: 33,19 Ha



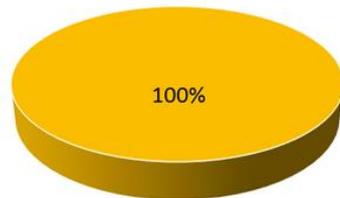
Comfenalco

2. Espacio Público vs. Espacio Privado



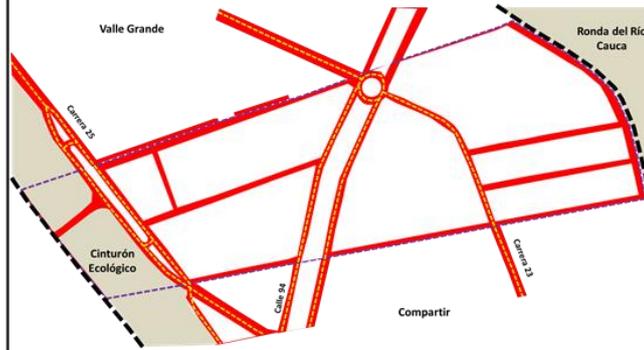
5. Soluciones Habitacionales

Oferta de Vivienda Ciudad Talanga

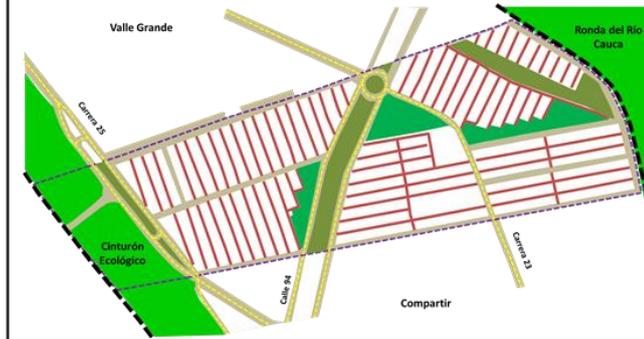
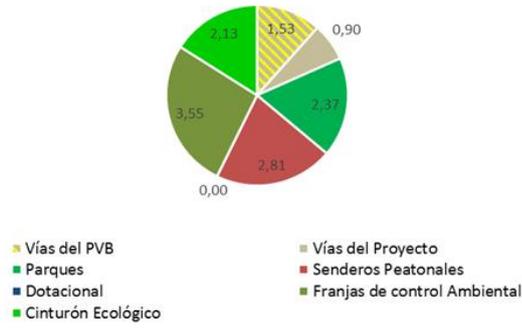


VIS

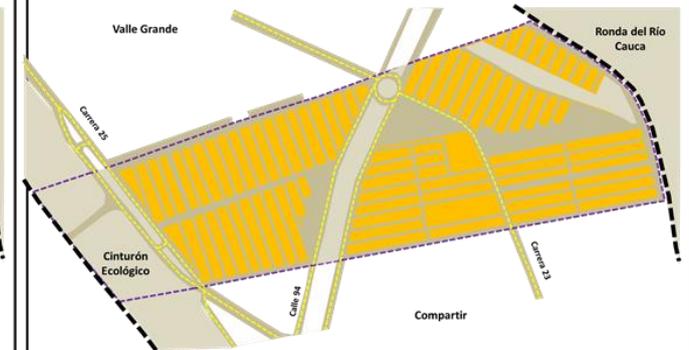
3. Producción de Espacio Público



Producción de EP Ciudad Talanga

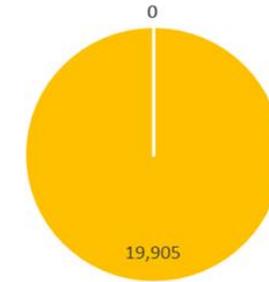


4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



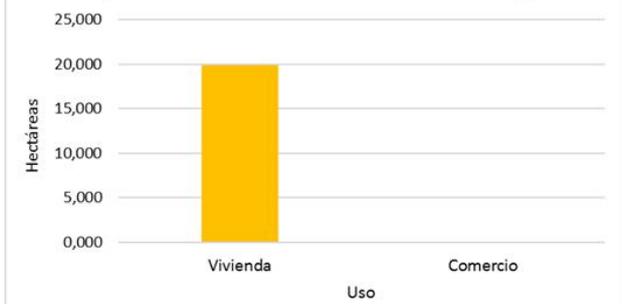
Vivienda VIS

Oferta de usos Ciudad Talanga

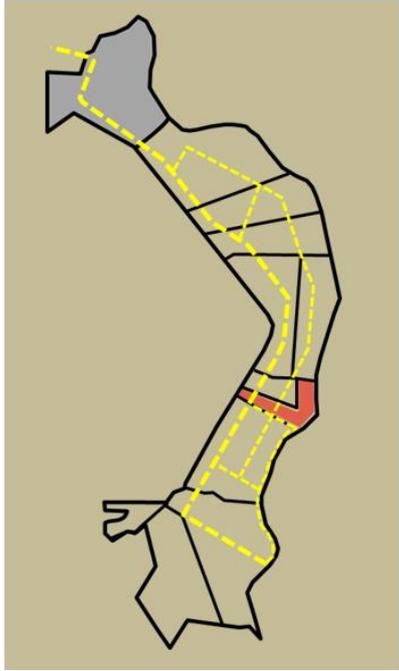


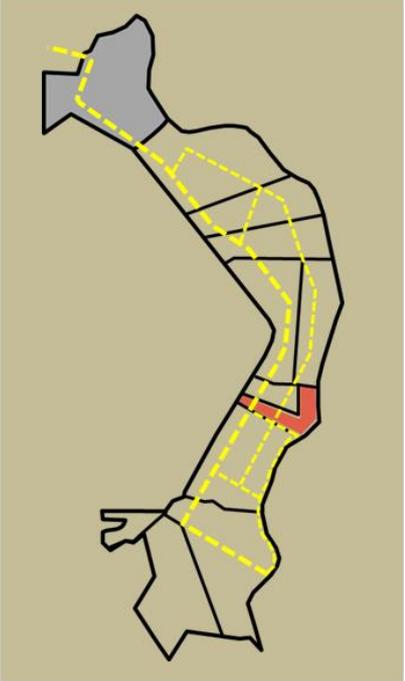
Comercio VIS Equipamiento

Aprovechamientos urbanísticos Ciudad Talanga



Ficha 8. Proyecto El Remanso de Comfandi

Proyecto "El Remanso de Comfandi"			
Localización	Poligonal E – Sector Centro	 <p style="text-align: center;">Aerofotografía</p>	 <p style="text-align: center;">Localización</p>
Área	12,78 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Vázquez-Gandini		
Gestor	Comfandi		
Nº de Viviendas	1.060		
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² construida en lote de 60 m ²		
Población estimada	4.670 hab		
Estratificación	1		
Precio de venta/vivienda	41'895.024 pesos de 2016		
Año de radicación	1994		
Año de ejecución	1995		
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.	<p style="text-align: center;">Propuesta Urbanística</p> 	
Observaciones			
Este proyecto cuenta con una baja permeabilidad en cuanto a la infraestructura vial, aunque la cantidad y la disposición de los senderos peatonales para conectar las manzanas al interior son óptimas. El espacio público parece tener un patrón de localización y es accesible a toda la población residente, además de ayudar a configurar el costado oriental de la ciudadela como borde de ciudad.. La cesión de Cinturón Ecológico que le correspondió a este proyecto representa un porcentaje muy bajo del área total, y no cuenta con otras estructuras del sistema ambiental. La conectividad del proyecto con el entorno se da a través de la malla vial intermedia, y cuenta con un nivel intermedio de continuidad morfológica con el proyecto colindante Los Líderes,			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del río Cauca		
Vial	Calle 125, Calle 123 y Carrera 26J		
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques de jerarquía barrial. Centro de atención al niño y centro educativo.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.		

Proyecto “El Remanso de Comfandi”			
Localización	Poligonal E – Sector Centro		
Área	12,78 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Vázquez-Gandini		
Gestor	Comfandi		
Nº de Viviendas	1.060		
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² construida en lote de 60 m ²		
Población estimada	4.670 hab		
Estratificación	1		
Precio de venta/vivienda	41'895.024 pesos de 2016		
Año de radicación	1994		
Año de ejecución	1995		
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.		
Observaciones			
Este proyecto cuenta con una baja permeabilidad en cuanto a la infraestructura vial, aunque la cantidad y la disposición de los senderos peatonales para conectar las manzanas al interior son óptimas. El espacio público parece tener un patrón de localización y es accesible a toda la población residente, además de ayudar a configurar el costado oriental de la ciudadela como borde de ciudad.. La cesión de Cinturón Ecológico que le correspondió a este proyecto representa un porcentaje muy bajo del área total, y no cuenta con otras estructuras del sistema ambiental. La conectividad del proyecto con el entorno se da a través de la malla vial intermedia, y cuenta con un nivel intermedio de continuidad morfológica con el proyecto colindante Los Líderes,			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del río Cauca		
Vial	Calle 125, Calle 123 y Carrera 26J		
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques de jerarquía barrial. Centro de atención al niño y centro educativo.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.		

Proyecto "El Remanso de Comfandi"

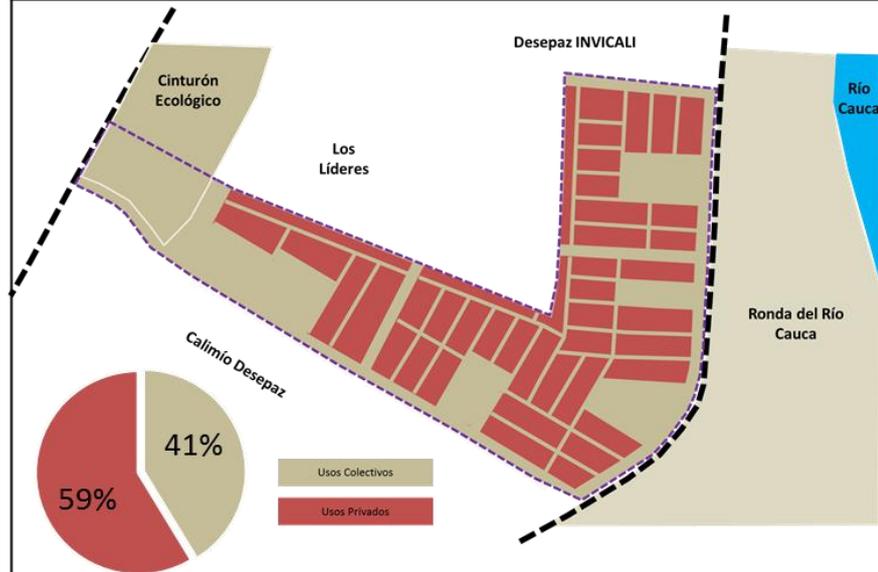
Análisis Morfotopológico y de Áreas

1. Propiedad del suelo

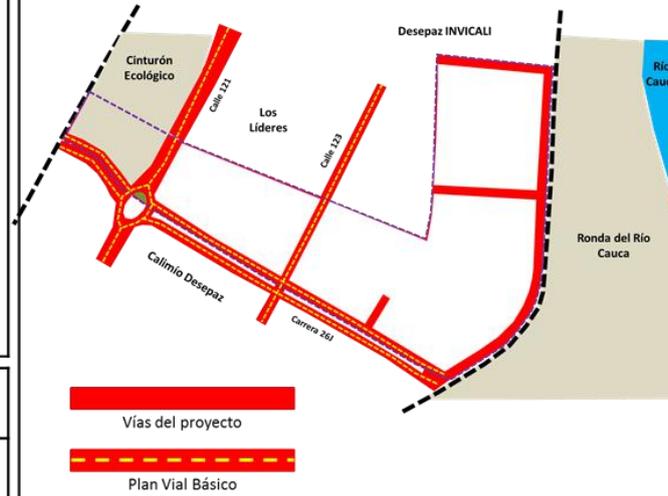
Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "El Remanso de Comfandi"
Área: 12,78 Ha



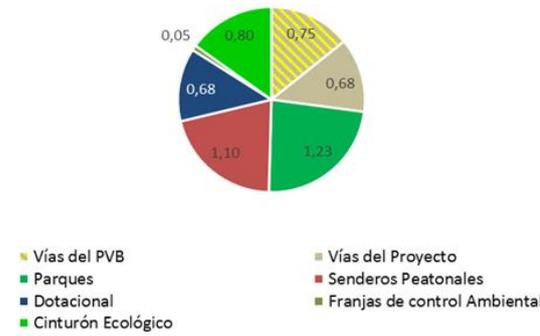
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



3. Producción de Espacio Público



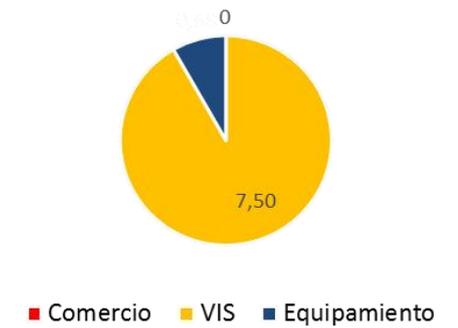
Producción de EP El Remanso de Comfandi



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos

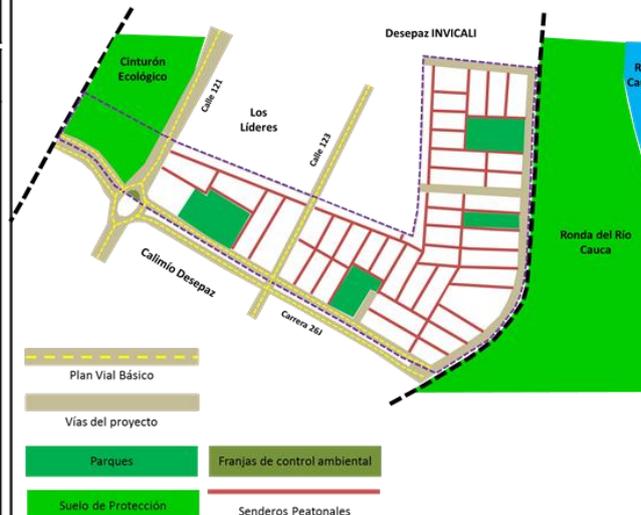
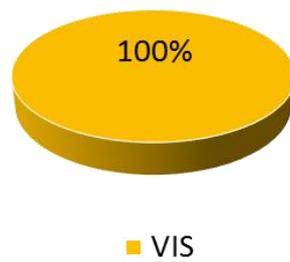


Oferta de usos El Remanso de Comfandi

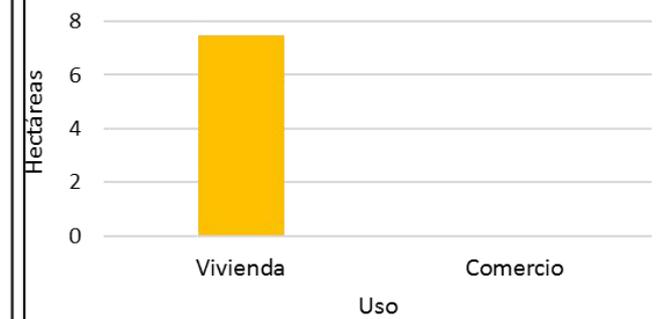


5. Soluciones Habitacionales

Oferta de Vivienda El Remanso de Comfandi



Aprovechamientos urbanísticos El Remanso de Comfandi



4.3. Proyectos ejecutados por fundaciones sin ánimo de lucro

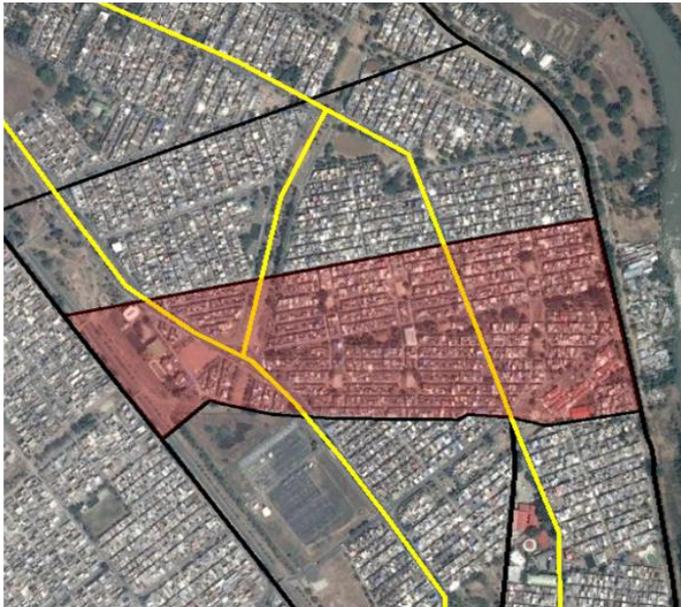
En este caso tampoco hay una relación directa entre la naturaleza de los gestores y los resultados urbanísticos de los proyectos. El proyecto desarrollado por la fundación Holguines es reticular y encerrado; tiene un acceso vehicular restringido, sobre en sentido occidente-orientado, y la longitud de las manzanas, todas conectadas al interior por senderos peatonales, no permite que la distribución de la vivienda genere un ambiente de cercanía y adecuada relación con el entorno. Además, no cuenta con zonas verdes; el espacio público se restringe a equipamientos enfocados en la recreación y el deporte, y son zonas enrejadas por la misma comunidad.

Por otro lado, podría decirse que el proyecto de la Fundación Compartir es mucho más amable con el residente, ya que genera un entorno urbano con una mejor relación entre espacios públicos y privados. La disposición de los parques parece obedecer a un patrón determinado, conectado por circuitos de acceso vehicular, lo cual facilita la interacción entre usos y actividades privativas y colectivas.

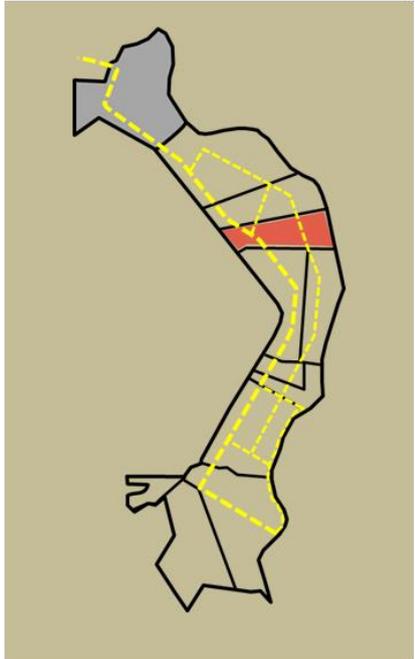
Se cree que la razón por la cual el proyecto de la Fundación Holguines presenta una morfología tan cerrada y poco permeable a nivel vehicular es que, al ser el primer proyecto desarrollado por un actor diferente al Municipio, era necesario ofrecer una sensación de seguridad a los nuevos residentes, teniendo en cuenta que la Ciudadela se construyó al lado del Distrito de Aguablanca. Por el contrario, la fundación Compartir propuso un patrón de espacio público muy accesible y que garantiza cobertura total, y le dio un buen aprovechamiento al Cinturón Ecológico al localizar un colegio de jerarquía intermedia en éste.

Ficha 9. Proyecto Compartir

Proyecto "Compartir"	
Localización	Poligonal E – Sector Norte
Área	30,59 Has
Uso anterior	Baldío
Usos	Residencial
Propietario inicial	Familia Gonzáles Varela
Gestor	Fundación Compartir
Nº de Viviendas	2.225
Modalidad de soluciones habitacionales	Unidad Básica de Vivienda de 18 m ² construidas en lotes de 60 m ² .
Población estimada	9.570 hab
Estratificación	2
Precio de venta/vivienda	29'212.954 pesos de 2016
Año de radicación	1995
Año de ejecución	1995-1996
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.
Observaciones	
El proyecto tiene un nivel intermedio de conectividad con Ciudad Talanga, a través de la estructura ambiental intermedia de la Calle 94. Es un poco más permeable que otros proyectos a nivel vial ya que genera una serie de circuitos que tratan de conectar el espacio público con la actividad residencial y las vías de escala intermedia y metropolitana. El espacio público obedece a un patrón y está muy bien distribuido en todo el proyecto. En cuanto al uso dotacional cuenta con colegio de jerarquía metropolitana, lo cual genera un excelente aprovechamiento del cinturón ecológico y genera una relación positiva entre el proyecto, la Ciudadela y el Distrito de Aguablanca.	
Sistemas Estructurantes	
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del Río Cauca
Vial	Carrera 25, Carrera 23, Carrera 20 y Calle 94
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal y parques jerarquía barrial. Franja de protección ambiental sobre eje vial Calle 94.
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.

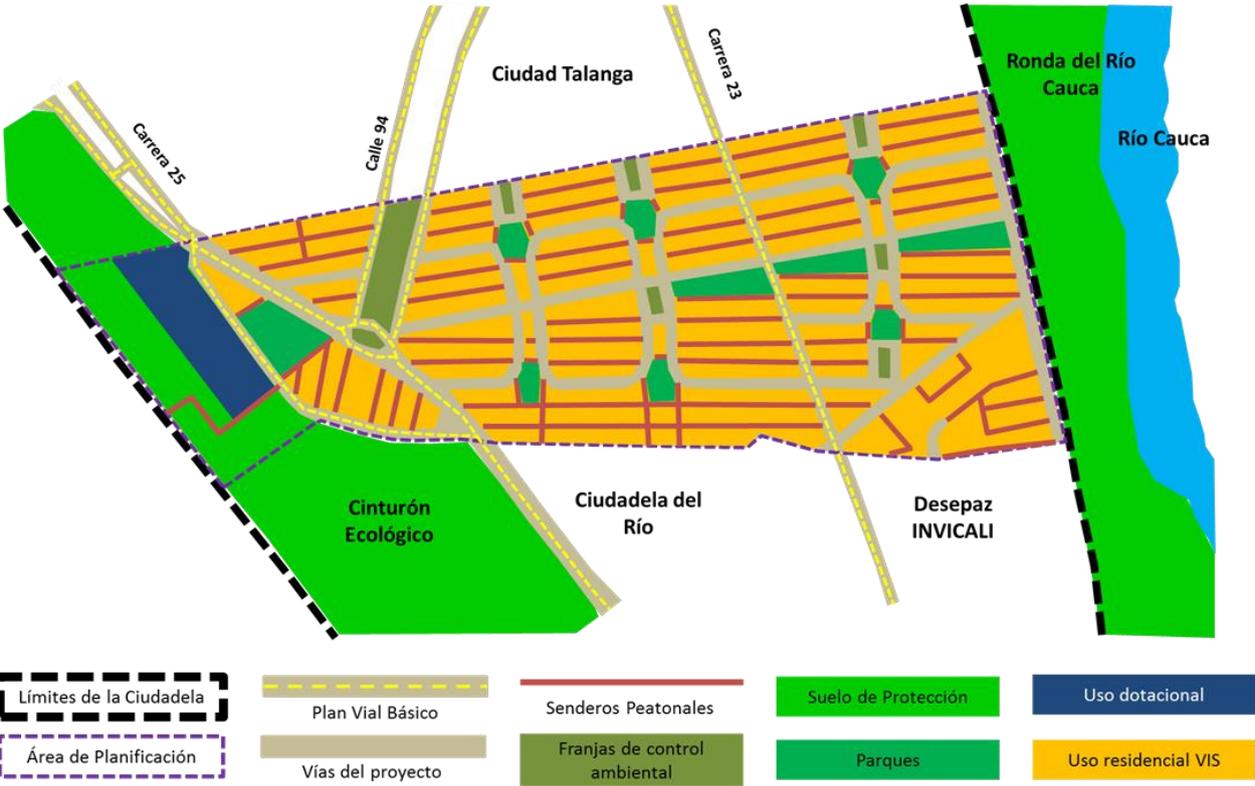


Aerofotografía



Localización

Propuesta Urbanística

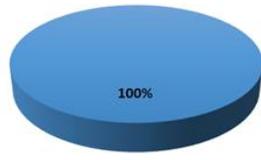


Proyecto "Compartir"

Análisis Morfotológico y de Áreas

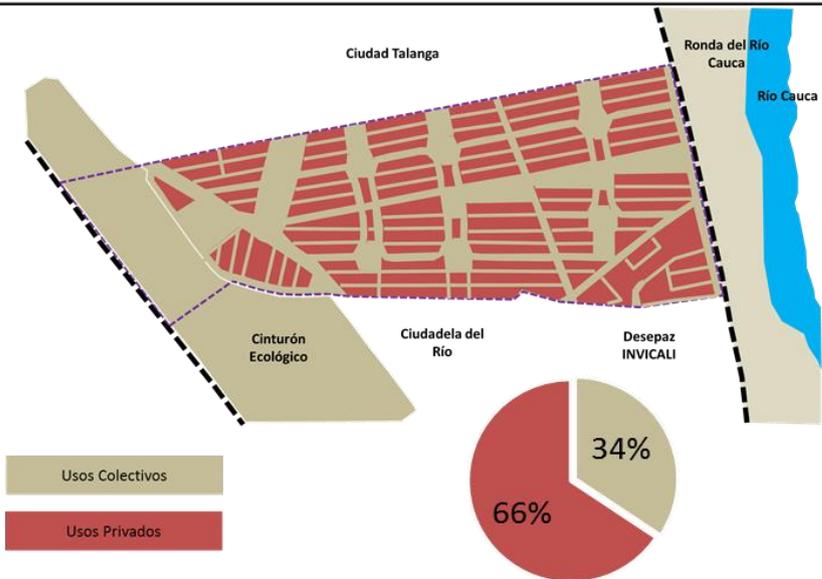
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Compartir"
Área: 30,59 Ha

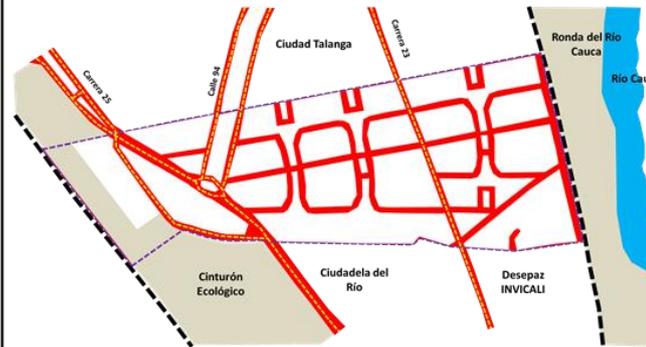


Fundación Compartir

2. Espacio Público vs. Espacio Privado



3. Producción de Espacio Público

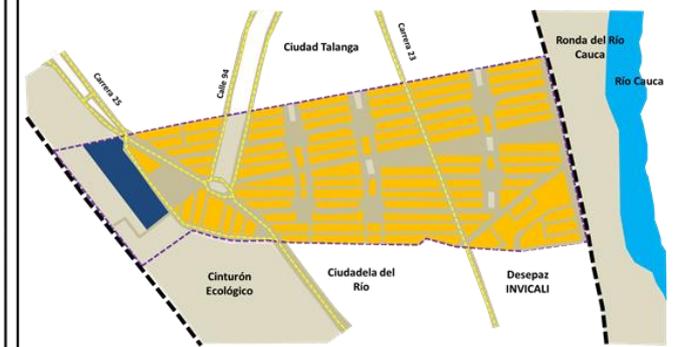


Vías del proyecto Plan Vial Básico

Producción de EP Compartir



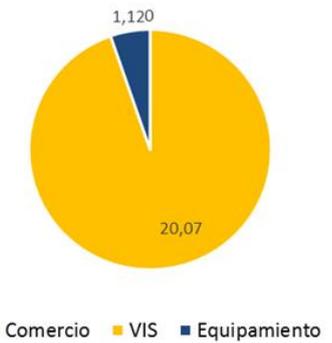
4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos



Vivienda VIS

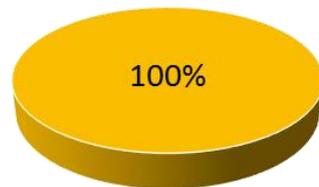
Dotacional

Oferta de usos Compartir

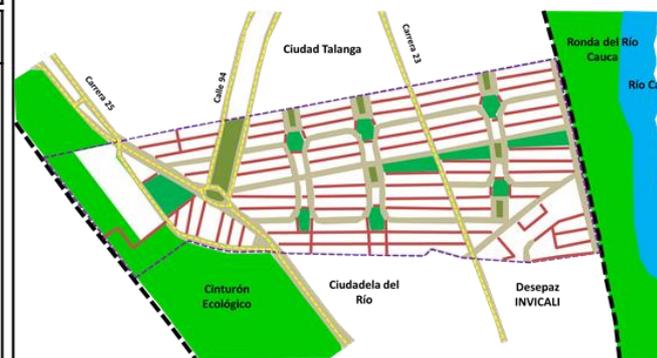


5. Soluciones Habitacionales

Oferta de Vivienda Compartir

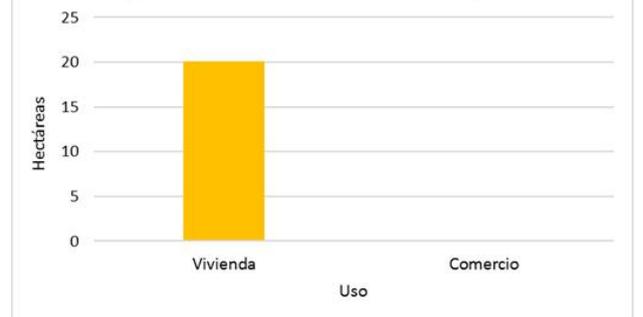


■ VIS

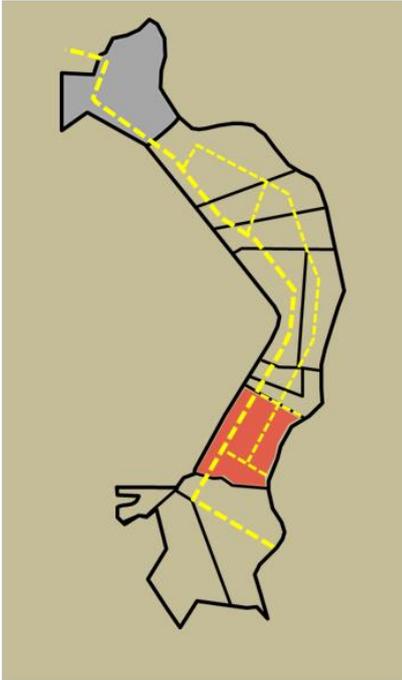


Plan Vial Básico Parques Franjas de control ambiental
Vías del proyecto Suelo de Protección Senderos Peatonales

Aprovechamientos urbanísticos Compartir



Ficha 10. Proyecto Calimío Desepez

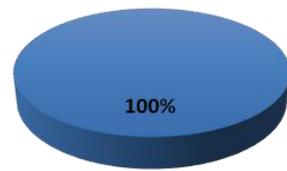
Proyecto “Calimío Desepez”			
Localización	Poligonal E – Sector Centro		
Área	50,99 Has		
Uso anterior	Baldío		
Usos	Residencial		
Propietario inicial	Familia Velasco Cruz		
Gestor	Holguines S. A.		
Nª de Viviendas	3.523		
Modalidad de soluciones habitacionales	Lotes de 60 m ² dotados de servicios para llevar a cabo viviendas de dos pisos en desarrollo progresivo.		
Población estimada	15.800 hab		
Estratificación	1		
Precio de venta/vivienda	24'605.461		
Año de radicación	1993		
Año de ejecución	1994		
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.	Propuesta Urbanística	
Observaciones			
Este proyecto cuenta con una morfología cerrada, poco permeable a nivel de infraestructura vial. El trazado de la malla vial es reticular y facilita el acceso a los equipamientos. El espacio público del proyecto es deficiente; solo cuenta con un parque de escala barrial, y no está bien ubicado con respecto a la distribución de la vivienda. La cesión de equipamientos es generosa, aunque la oferta se concentra mucho en el ámbito recreativo. La conectividad del proyecto con su entorno de da a través de la malla vial, y no existe continuidad morfológica			
Sistemas Estructurantes			
Ambiental	Cinturón Ecológico – Río Cauca – Ronda del río Cauca		
Vial	Calle 125, Calle 123, Carrera 26J y Carrera 27		
EPy EQ	Cinturón Ecológico como Parque Lineal. Zonas verdes al interior de equipamientos. Unidades recreativas, institución educativa, iglesia.		
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR. Unidad deportiva, unidad recreativa, colegio, iglesia.		

Proyecto "Calimío Desepez"

Análisis Morfotipológico y de Áreas

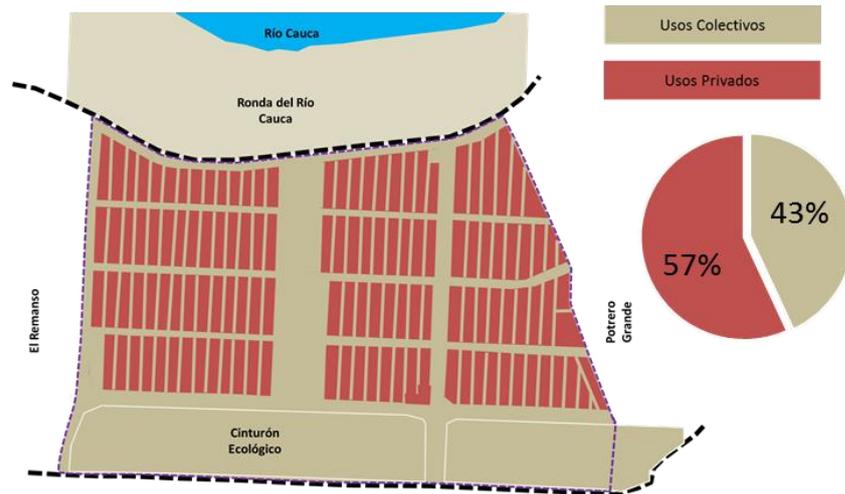
1. Propiedad del suelo

Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Calimío Desepez"
Área: 50,99 Ha



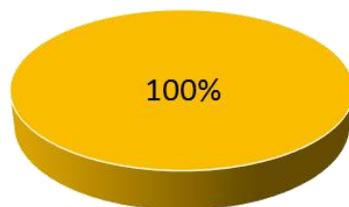
Fundación Holguines

2. Espacio Público vs. Espacio Privado



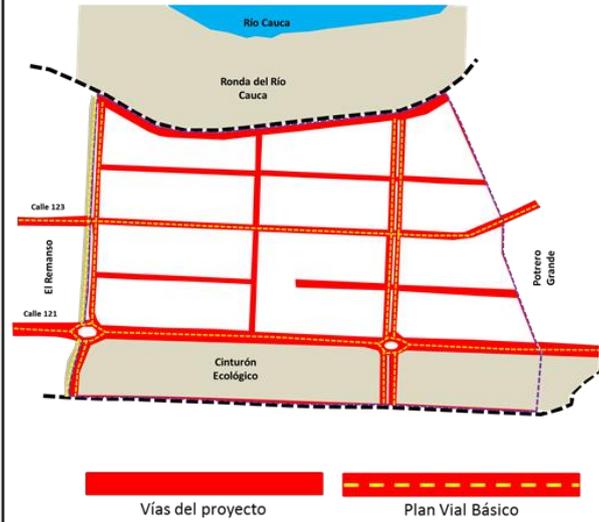
5. Soluciones Habitacionales

Oferta de Vivienda Calimío Desepez

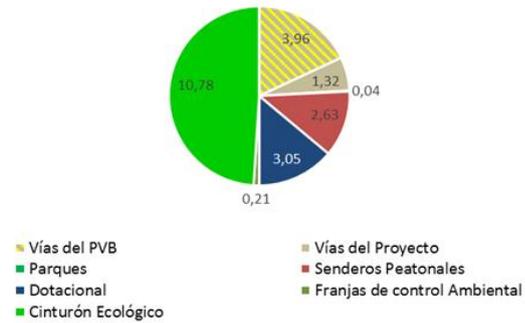


VIS

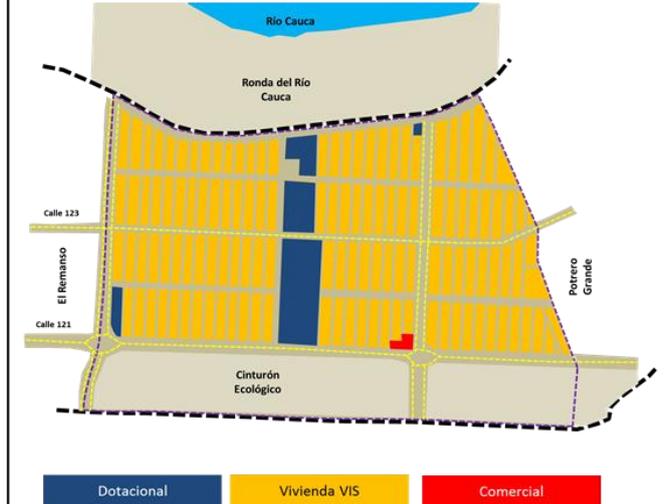
3. Producción de Espacio Público



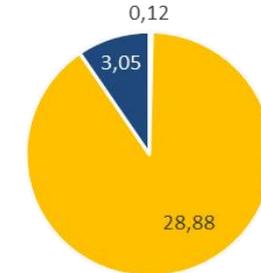
Producción de EP Calimío Desepez



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos

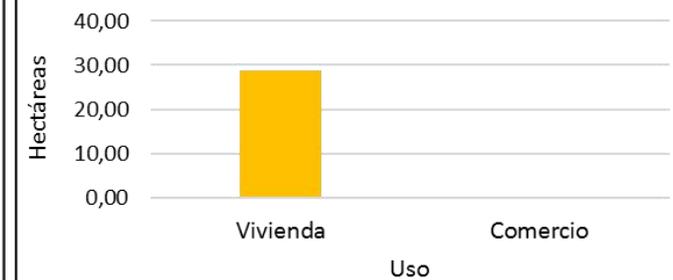


Oferta de usos Calimío Desepez



Comercio VIS Equipamiento

Aprovechamientos urbanísticos Calimío Desepez



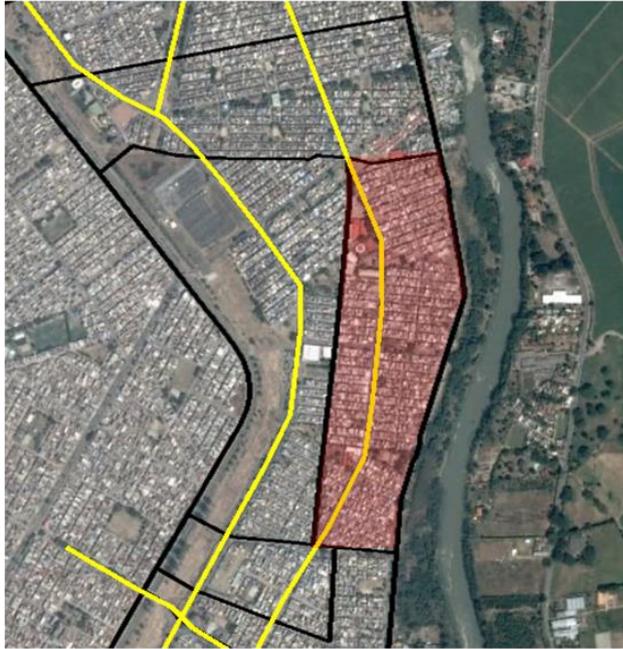
4.4. Proyecto ejecutado por el sector público

Este es el proyecto que se esperaba fuera el más generoso en cuanto a la producción de espacio público y de una porción de ciudad bien articulada. Sin embargo, el diseño urbanístico no se corresponde con su condición de borde de ciudad, y la oferta de espacio público es pobre.

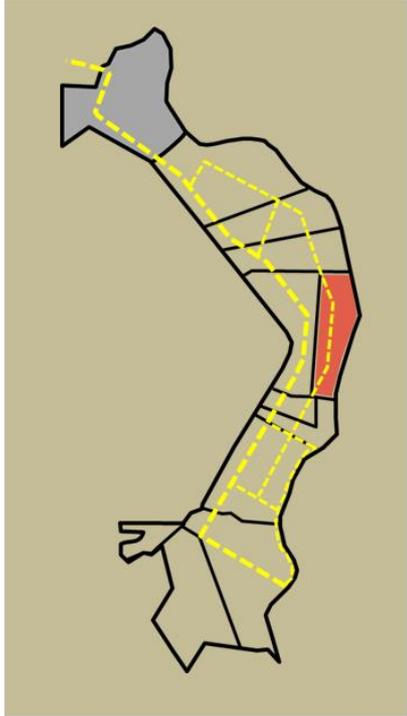
En este proyecto se hizo la reubicación de muchas familias que vivían en zonas de alto riesgo, y se les asignó vivienda a los policías vinculados a uno de los proyectos del Programa de Atención y Prevención de la violencia, del cual Ciudadela Desepaz hacía parte. Se cree que las cesiones en espacio público fueron sacrificadas por la necesidad de construir más viviendas para hacer estas reubicaciones, por el presupuesto limitado con el que contaba el Municipio.

Ficha 11. Proyecto Desepez Invicali

Proyecto "Desepez INVICALI"	
Localización	Poligonal E – Sector Centro
Área	29,88 Has
Uso anterior	Baldío
Usos	Residencial
Propietario inicial	Familia Quintero Zamorano
Gestor	INVICALI
Nº de Viviendas	2.780
Modalidad de soluciones habitacionales	Lotes de 60 m ² dotados de servicios para llevar a cabo viviendas de dos pisos en desarrollo progresivo.
Población estimada	12.500 hab
Estratificación	1
Precio de venta/vivienda	19'047.522 pesos de 2016
Año de radicación	1993
Año de ejecución	1994
Ocupación del Espacio Privado	Supermanzanas. Agrupación de viviendas unifamiliares de 2-3 pisos. Conectividad al interior de las supermanzanas por senderos peatonales.
Observaciones	
Este proyecto cuenta con una articulación mínima con su entorno. Las cesiones en espacio público son deficientes: no cuenta con parques que cubran la demanda de la gran densidad de vivienda y los equipamientos se cedieron en espacio residual. Sin embargo hay que destacar que el porcentaje de suelo cedido para uso dotacional es representativo, y la diversidad de equipamientos ayuda a dinamizar este sector de la Ciudadela. En cuanto al sistema ambiental, el aporte de este proyecto es nulo, ya que no cuenta con una franja del Cinturón ecológico ni contribuye a las estructuras intermedias y barriales de control ambiental.	
Sistemas Estructurantes	
Ambiental	Río Cauca – Ronda del Río Cauca
Vial	Carrera 23, Carrera 20
EP y EQ	Parque de jerarquía barrial, centro cívico, unidad recreativa, centro de salud y centros de educación.
Servicios Públicos	Canal CVC, Planta de Potabilización Puerto Mallarino, presencia de EMCALI, no cuenta con PTAR.

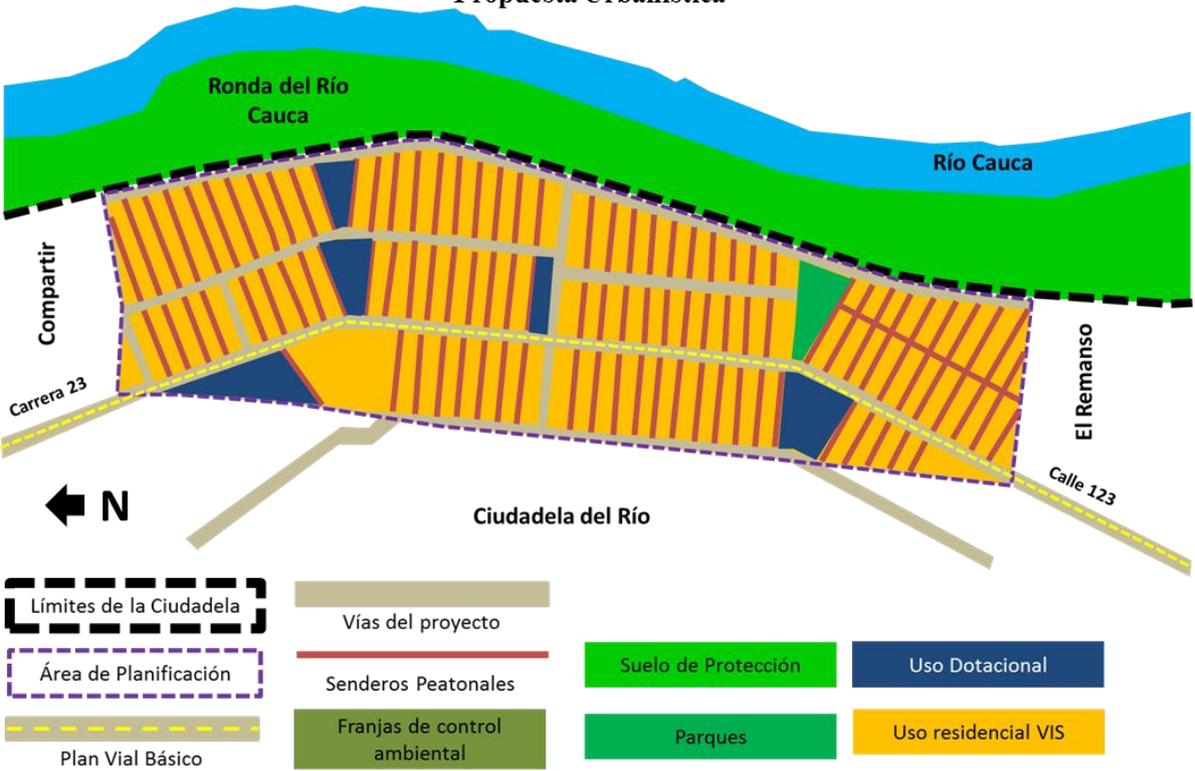


Aerofotografía



Localización

Propuesta Urbanística



Ciudadela del Río

Proyecto "Desepez INVICALI"

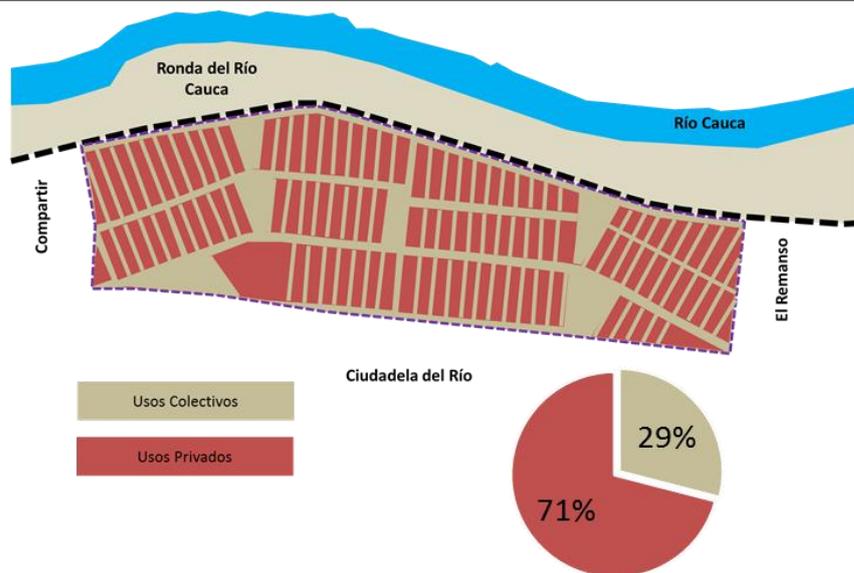
Análisis Morfotipológico y de Áreas

1. Propiedad del suelo

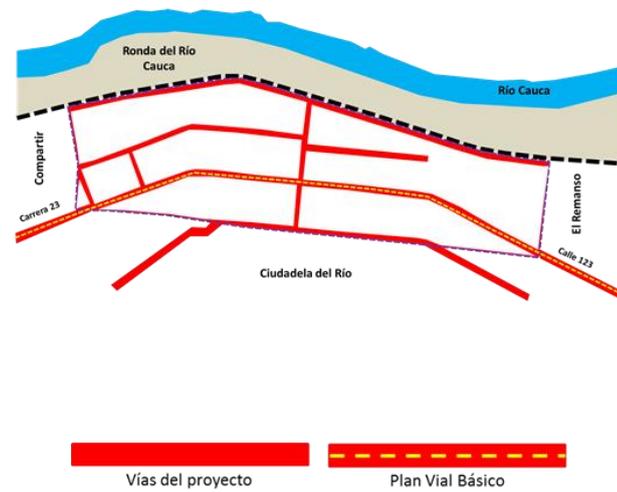
Distribución de la propiedad del suelo en el Proyecto "Desepez INVICALI"
Área: 29,88 Ha



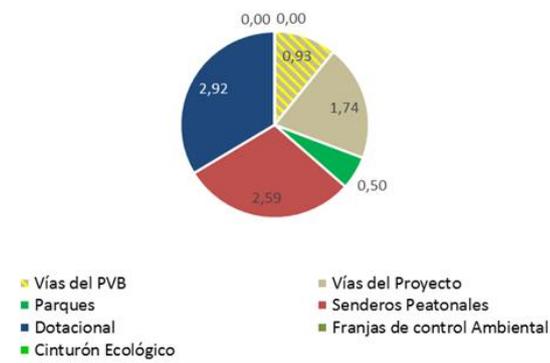
2. Espacio Público vs. Espacio Privado



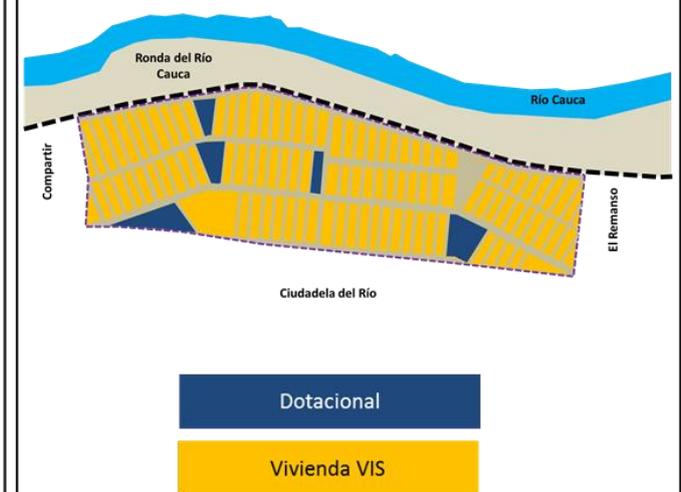
3. Producción de Espacio Público



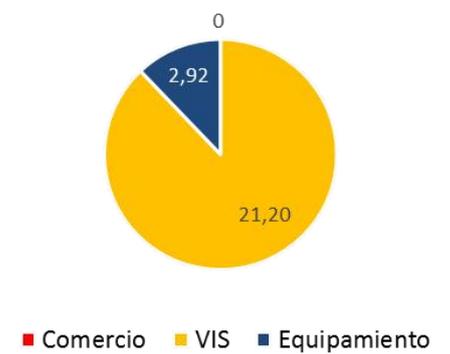
Producción de EP Desepez INVICALI



4. Usos y Aprovechamientos Urbanísticos

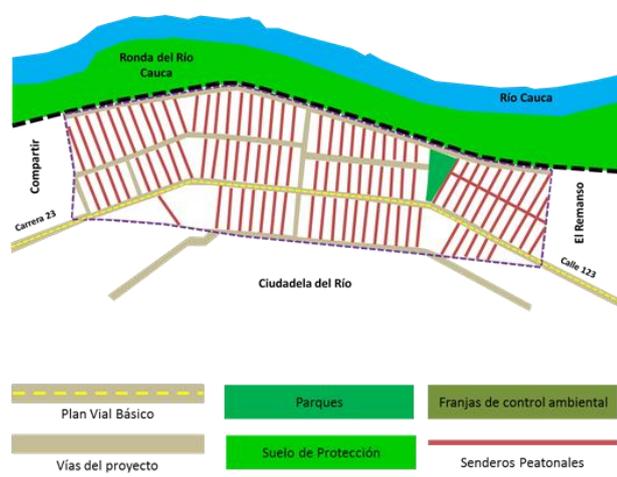
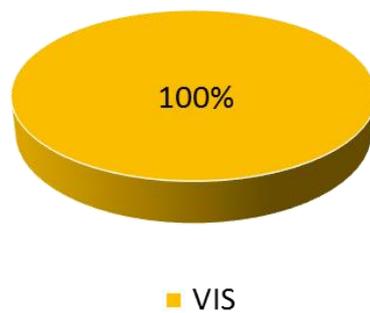


Oferta de usos Desepez INVICALI



5. Soluciones Habitacionales

Oferta de Vivienda Desepez INVICALI



Aprovechamientos urbanísticos Desepez INVICALI

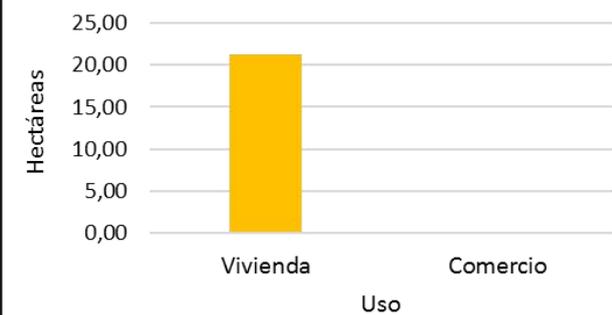
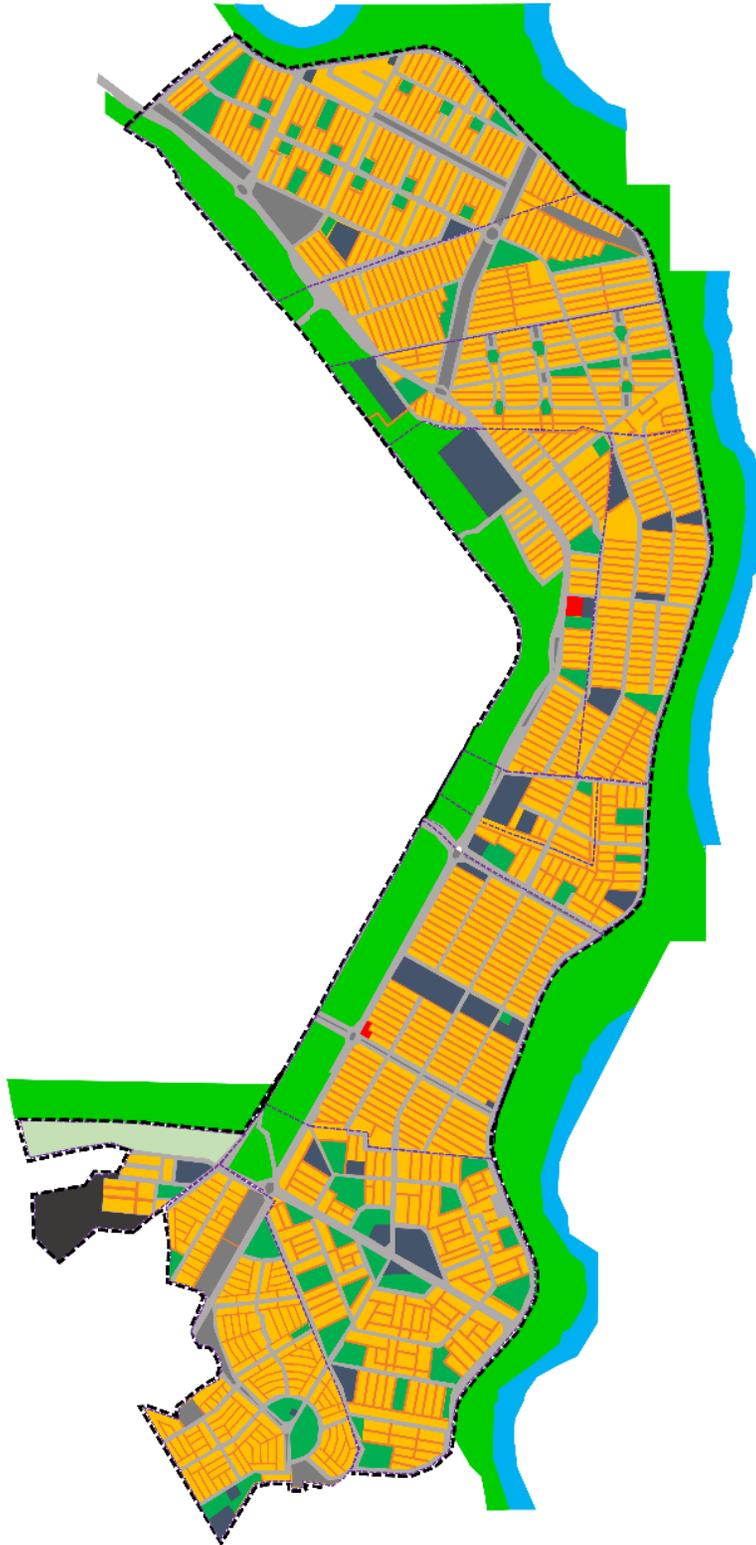


Imagen 13. Esquema urbano de la Ciudadela Desepaz

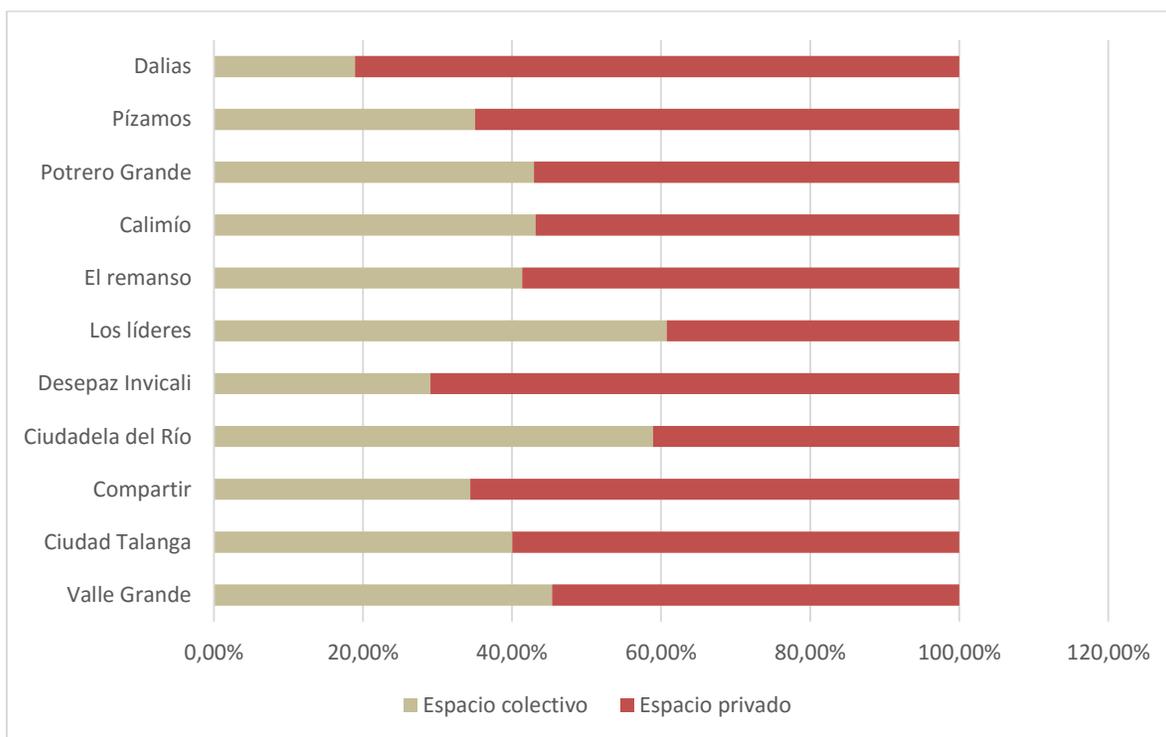


Fuente: elaboración propia

En la imagen 13 se muestra el resultado final de la Ciudadela Desepaz. Este esquema fue construido a partir del trabajo cartográfico realizado para la elaboración de las fichas, con el fin de mostrar la forma en la que se interrelacionan los proyectos.

Ahora bien, a partir del análisis presentado a través de las fichas de los proyectos es posible realizar una comparación de los aportes que se dieron en cuanto espacio público y equipamientos. En primer lugar, se puede apreciar que en la gran mayoría de proyectos el porcentaje de espacio colectivo producido ronda el 40% del área total del proyecto, salvo algunos casos excepcionales.

Gráfica 2. Comparación de la producción de espacio privado y colectivo de los proyectos



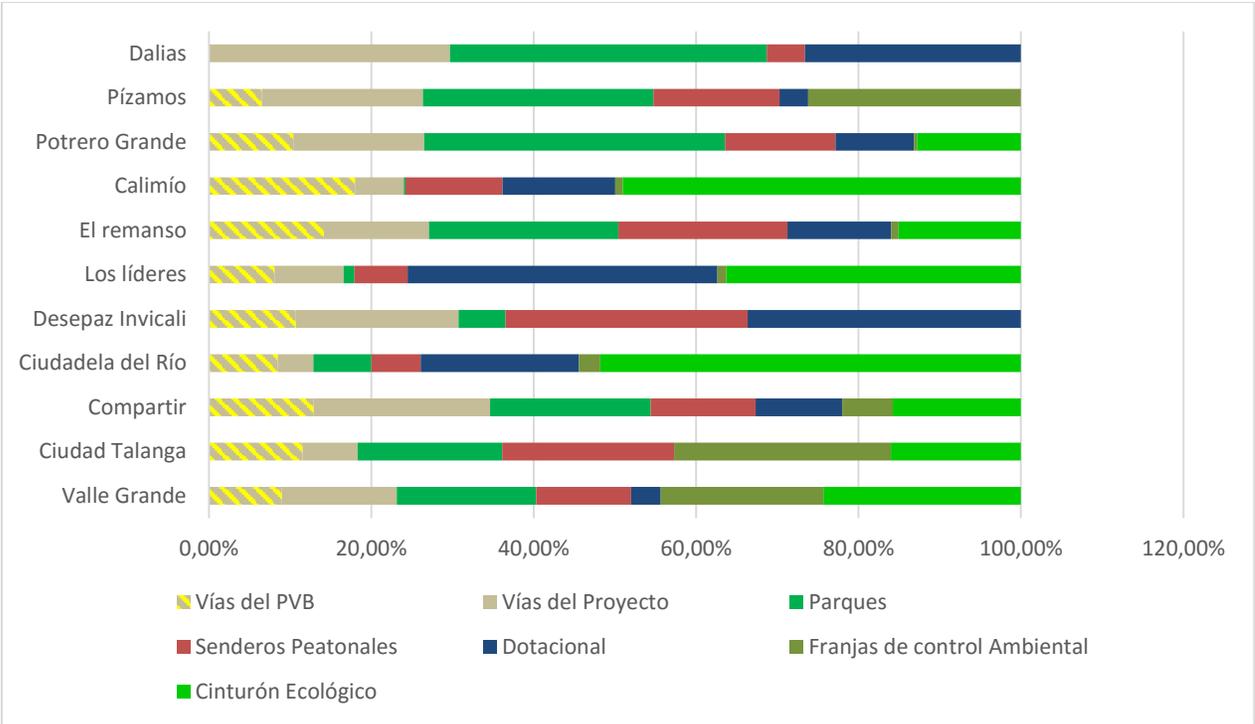
Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, Las Dalias (privado) y Desepaz Invicali (público) se encuentran muy por debajo del promedio, mientras que Los Líderes (fundación) y El Remanso (caja de

compensación) aportan más suelo colectivo que el resto de proyectos. Llama la atención que precisamente el proyecto ejecutado por el municipio, que se supone debía ser el proyecto ejemplar del Programa, sea uno de los que menor porcentaje de espacio público aportó.

Adicionalmente, es importante que no solo se centre la atención en el porcentaje de espacio de uso colectivo y privado de cada proyecto, sino también en qué tipo de espacio público se produjo. Es por esto que las fichas muestran una gráfica con la distribución de las hectáreas colectivas de acuerdo a la categoría de espacio público a la que pertenecen. Esta información se sintetiza en la gráfica 3.

Gráfica 3. Comparación de la producción de espacio público de los proyectos de acuerdo al porcentaje destinado a cada categoría



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la gráfica, los proyectos con menor cesión en el cinturón ecológico dejaron más hectáreas para parques, y los que tuvieron que ceder mayor porcentaje de área en este parque lineal propusieron menos zonas verdes al interior de los proyectos. Este comportamiento es natural, dado que la exigencia de la norma era ceder el 15% del área

de planificación de los proyectos como zonas verdes, y dentro de esta cesión se incluía el Cinturón Ecológico. Sin embargo, la excepción a este comportamiento promedio se puede apreciar en el proyecto del municipio, Desepaz Invicali, que, aunque no tuvo que hacer cesión en el Cinturón Ecológico, tampoco produjo parques al interior del proyecto de manera generosa. De nuevo sobresale el proyecto ejecutado por el sector público por su baja calidad urbanística, y por el incumplimiento de las cesiones establecidas.

Por otro lado, el porcentaje del área colectiva de los proyectos destinada a los senderos peatonales es proporcional al porcentaje de área residencial. Aquellos proyectos, como Desepaz Invicali, que tienen mucha más área privada que colectiva, destinan un mayor porcentaje del suelo público a cubrir la conectividad peatonal de las manzanas, mientras que proyectos como Los Líderes, que tienen menos área privada que colectiva, emplean menos suelo público en la construcción de los senderos peatonales. Esto da cuenta de una relativa homogeneidad en la conectividad peatonal en toda la Ciudadela, lo que quiere decir que el cumplimiento de los estándares de la norma fue generalizado.

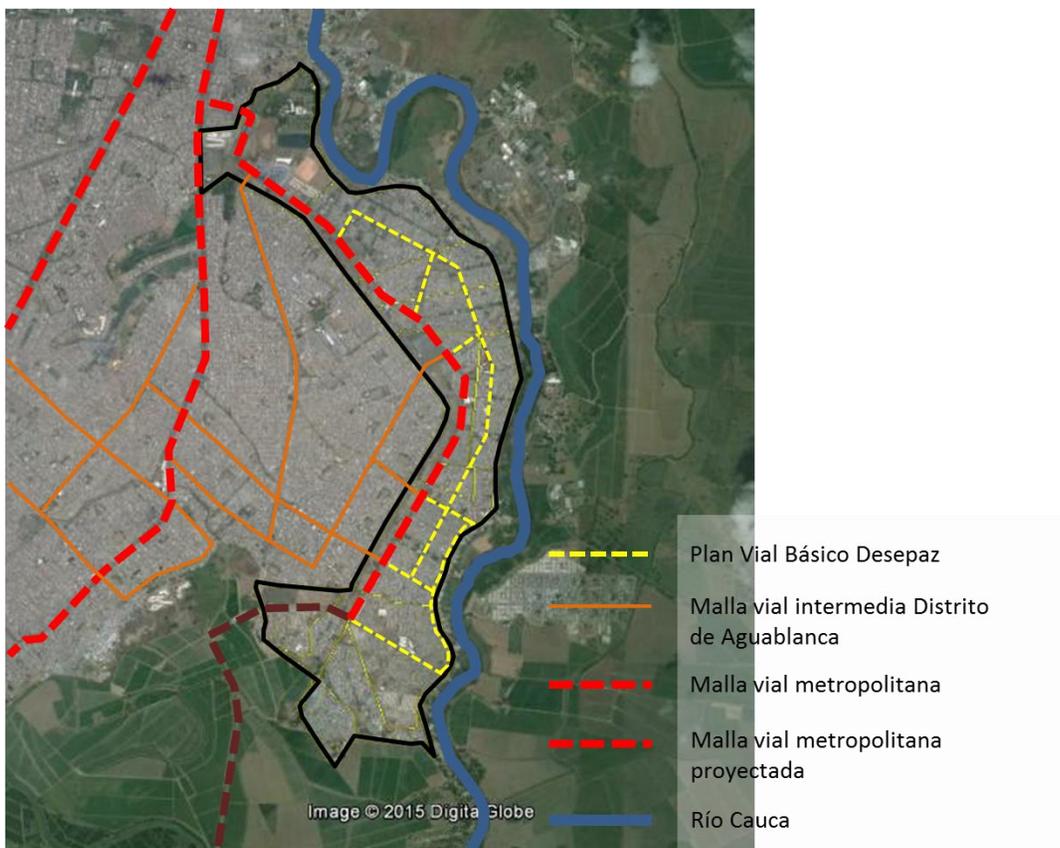
Las cesiones para equipamientos presentan un comportamiento dispar en los proyectos, siendo Pízamos (privado) y Valle Grande (privado) los casos en los que menor porcentaje de espacio público se destina a cubrir el uso dotacional, y Ciudad Talanga (caja de compensación) un caso excepcional al no haber incluido ningún equipamiento en su propuesta urbanística. Este comportamiento evidencia que las cesiones de equipamiento, que debían ser del 7% del área total de los proyectos, no fue cumplida a cabalidad, reduciendo significativamente la calidad urbanística de los proyectos. Más adelante se ahondará sobre el tema de los equipamientos.

Del anterior análisis es posible concluir que, aunque las exigencias de la norma se cumplan, la calidad urbanística de los proyectos puede resultar poco óptima en ausencia de criterios más específicos para la adecuada distribución de los espacios y usos privados y públicos. A continuación se complementará lo anteriormente dicho con un breve análisis de lo que representaron los proyectos como conjunto urbano para la ciudad, a escala intermedia y metropolitana.

- A escala intermedia:

La Ciudadela cuenta dos vías de jerarquía intermedia que garantizan la conectividad vial a lo largo de los 11 proyectos que la componen. Esta malla también cuenta con salidas hacia el Distrito de Aguablanca, lo cual es positivo, teniendo en cuenta que la presencia del Cinturón Ecológico se convierte en un factor de aislamiento de Desepez (ver imagen 14).

Imagen 14. Conectividad vial de la Ciudadela con el Distrito de Aguablanca



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, la vía principal (Carrera 23 – Calle 123) es interrumpida en el extremo norte, impidiendo la adecuada conexión del área residencial con los usos metropolitanos existentes en el polígono de la Planta de Potabilización Puerto Mallarino (ver imagen 15).

Imagen 15. Interrupción de la malla vial intermedia



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, a nivel morfológico es evidente que la Ciudadela Desepez es fragmentada, ya que obedece estrictamente a la división predial inicial, y el diseño de cada proyecto, al haber sido realizado por diferentes actores, no crea la continuidad urbanística deseada. A continuación, se pueden ver detalladamente los dos casos que mejor ilustran esta condición.

Imagen 16. Ejemplos de discontinuidad morfológica



Calimío Desepez – Potrero Grande

Compartir – Ciudadela del Río

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, retomando el tema de los equipamientos, pero esta vez desde la perspectiva del Programa en su conjunto, es importante hacer una comparación entre la propuesta dotacional realizada por la SPV²³ y el sistema de equipamientos que resultó de la ejecución de los proyectos. La tabla 10 permite hacer esta comparación en términos cuantitativos.

Tabla 10. Equipamientos propuestos por la SPV vs. Equipamientos ejecutados

EQ	Propuestos por la SPV	Ejecutados
Desarrollo Comunitario	2	3
CAI - Seguridad	1	3
Centros Educativos	11	9
Centros de Salud	8	2
Centros recreativos	1	4
Culto	0	7

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los equipamientos de seguridad y desarrollo comunitario, los resultados del Programa superaron numéricamente la propuesta elaborada por la SPV; y esto tuvo impactos positivos dado que por las características socio-económicas de la población y las dinámicas sociales y culturales presentes en la Ciudadela Desepaz, los equipamientos de esta naturaleza se vuelven indispensables. No obstante, esta misma situación no se dio con los equipamientos educativos y de salud, que presentan un déficit de ejecución con respecto al diseño inicial del Programa.

La situación con los centros de salud es crítica para los pobladores, ya que ante alguna emergencia se debe recurrir a los hospitales y centros de atención prioritaria localizados en

²³ Ver imagen 6

el Distrito de Aguablanca, que ya se encuentran saturados²⁴. Sin embargo, la situación con los colegios no es igual, ya que a pesar de que no se haya cumplido la meta numérica de la propuesta de la SPV, los colegios que se construyeron en la Ciudadela son en su mayoría de jerarquía metropolitana, y alcanzan a cubrir no solo la demanda de esta comuna de la ciudad, sino que suplen parcialmente el déficit de servicios educativos de las Comunas 13 y 15. En términos estadísticos “un 5,4% de la oferta educativa de la ciudad se encuentra en la comuna 21 pública [de acuerdo a los cupos y no al número de instituciones como tal] y presta servicios de educación al 5,6% del total de estudiantes de la educación pública del municipio” (Universidad ICESI 2007, pág. 111).

Por su parte, la necesidad de unidades recreativas y equipamientos de culto fue subestimada por el diseño realizado por la SPV, ya que para el caso de las primeras solo se previó la construcción de una, y los segundos ni siquiera se contemplaron en el diseño. A pesar de esto, como parte de los procesos participativos adelantados en el marco de los programas y proyectos derivados de la Programa de Atención y Prevención de la Violencia Desarrollo, Seguridad y Paz – DESEPAZ, la comunidad ha priorizado la construcción de estos equipamientos²⁵. Esto evidencia que, de no haber sido por el suelo disponible y por estos programas que involucran la participación activa de los residentes en la planificación de su hábitat, habría un enorme vacío dotacional enfocado en los aspectos recreativos y religiosos.

El análisis cuantitativo de la producción de equipamientos es limitado: es importante evaluar la distribución de los mismos, ya que el diseño inicial del programa no solo se enfocó en garantizar que hubiera suficientes equipamientos, sino que estos estuvieran distribuidos razonablemente a lo largo de la Poligonal E²⁶. Al comparar la imagen 6, que contiene el plano de equipamientos de la SPV con la imagen 13, que consigna el esquema urbano ejecutado, es evidente que el problema dotacional se extiende a la distribución inequitativa de este uso del suelo. Son pocos los proyectos que incluyen en su diseño un criterio óptimo y democrático para la localización de equipamientos; a grandes rasgos se pueden destacar únicamente los

²⁴ Información proporcionada por un residente de Ciudad Talanga.

²⁵ Información proporcionada por funcionarios del SISBEN

²⁶ Ver imagen 6.

casos de Potrero Grande (privado) y El Remanso (caja de compensación). El resto de proyectos dejan las cesiones de equipamiento en espacios residuales o en los extremos, dificultando su acceso por parte de toda la población.

Ahora bien, el tema de los equipamientos no es sólo cuestión de los actores a cargo de la ejecución de los proyectos. Hay que recordar que la obligación de los urbanizadores es entregar el área de cesión dotacional al municipio, y es éste el encargado de definir qué tipo de equipamiento se localizará en ese suelo, y de construirlo o adecuarlo para hacerlo efectivo.

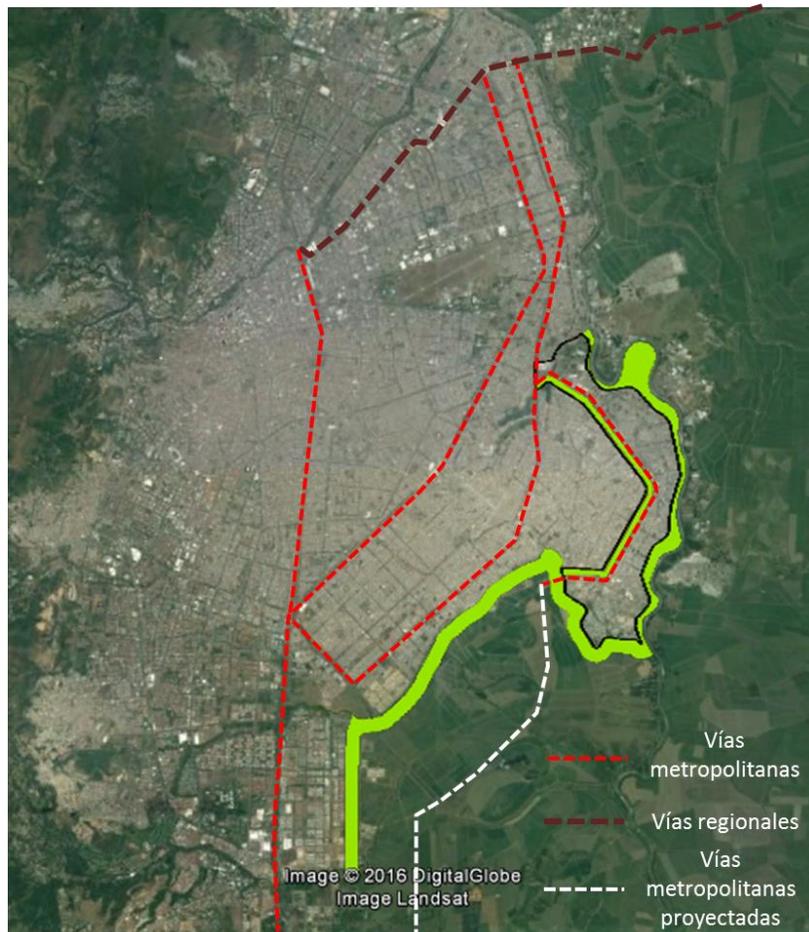
Entonces, sobre los equipamientos se puede decir que, aunque en la mayoría de casos se cumplió con los parámetros establecidos en la norma, algunos proyectos no incluyeron las cesiones requeridas. En cualquiera de los dos casos la distribución del suelo dotacional no fue óptima en tanto no se hizo de forma equitativa, pensando en la accesibilidad por parte de todos los residentes. Adicionalmente, el municipio no siguió las recomendaciones de la SPV en cuanto a la naturaleza de equipamientos a implantar en cada proyecto, lo cual fue contraproducente en el caso de los equipamientos de salud, aunque supuso una ventaja en cuanto a la localización no prevista de equipamientos recreativos y de culto.

- A escala metropolitana:

El gran aporte de la Ciudadela Desepaz es la conectividad metropolitana que le proporciona al sector a través de la vía perimetral principal (Carrera 25 – Calle 125). Esta vía conecta a la Ciudadela con la malla vial metropolitana y regional de la ciudad, y su proyección va hasta el área de expansión actual del Municipio (ver imagen 17).

Además de esto, en el lote del extremo norte, donde se encontraba la Planta de Potabilización antes de ser formulado el Programa de Vivienda, se localizaron usos metropolitanos de acuerdo con el Plan de Desarrollo de 1995. Actualmente este sector cuenta con una terminal del sistema de transporte masivo de Cali MIO, un centro comercial, el parqueadero de los buses del MIO, un proyecto de vivienda y la mencionada Planta de Potabilización, operada por EMCALI (ver imagen 18).

Imagen 17. Ciudadela Desepez en el contexto metropolitano



Fuente: elaboración propia.

Otro elemento de suma importancia es el Cinturón Ecológico, que fue afectado desde antes de la formulación del Programa de Vivienda, con el objetivo de suplir el déficit de espacio público del Distrito de Aguablanca y de evitar que estos asentamientos informales se expandieran hacia el oriente, donde precisamente se construyó la Ciudadela Desepez. Este elemento presenta una condición importante a nivel metropolitano, ya que constituye uno de los elementos principales de la EEP de la ciudad, pero también es uno de los factores limitantes del desarrollo urbanístico de los proyectos a escala barrial, ya que los urbanizadores, al haber tenido que ceder el área comprendida por este Cinturón, disminuyeron sus cesiones de parques al interior de las urbanizaciones. Esto sería positivo si el Cinturón Ecológico fuera un espacio público efectivo, adecuado para los usos recreativo y

educacional, para los que fue pensado desde un inicio. Sin embargo, actualmente este espacio es un continuo de potreros con malos olores debido a la presencia del Canal CVC Sur, lo cual lleva a pensar que se sacrificó una gran cantidad de espacio público al interior de los proyectos, que pudo haber sido mejor distribuido y aprovechado (ver imagen 19).

Imagen 18. Sector de usos metropolitanos



Fuente: elaboración propia.

Imagen 19. Fotografías del Cinturón Ecológico en la actualidad



Fuente: Google Street View.

De este análisis se puede concluir que las dinámicas de actuación urbanística que influyeron en el resultado morfológico de la Ciudadela están más determinadas por el momento en el que fueron ejecutados los proyectos que por la naturaleza de los actores que los desarrollaron. Además, se evidencia que, aunque a escala barrial exista una diversidad de esquemas y propuestas urbanísticas, a nivel intermedio y metropolitano hubo una contribución del Programa al desarrollo urbano de la ciudad, mediado principalmente por los elementos de la malla vial y la EEP.

5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

A partir de la descripción y el análisis de los procesos de gestión llevados cabo en la Poligonal E, se concluye que existen 6 factores principales que incidieron en la imposibilidad de ejecutar el Plan Urbano inicial, y en la consecuente fragmentación morfológica de la Ciudadela Desepaz. A continuación, se enuncian y explican dichos factores, que conectan el marco social, jurídico y económico en el que se desarrolló el Programa con los procesos de gestión urbana y urbanística de los proyectos y, a su vez, con el resultado físico de dichos proyectos.

- **Planificación no vinculante**

Renard explica es responsabilidad del Estado regular el mercado de suelos para coordinar el desarrollo urbano, garantizar la producción de bienes públicos y captar y redistribuir plusvalías. Esta función de ordenamiento territorial se materializa a través de la configuración de unas reglas de uso y aprovechamiento del suelo, que en el caso de la Ciudadela Desepaz fueron cambiando a lo largo del tiempo, en respuesta a las demandas del sector privado.

En el capítulo 3 quedó plasmado que las intenciones del Municipio con respecto al desarrollo de la Poligonal E y la ejecución del Programa de Vivienda eran coherentes con los mecanismos e instrumentos que intentaba aplicar con el fin de garantizar una coordinación efectiva de los agentes. Sin embargo, la planificación no fue vinculante, en tanto estos instrumentos no contaban con suficiente soporte jurídico y el Municipio carecía de capacidad operativa para sacar adelante el Plan General diseñado por la SPV a pesar de las presiones del sector público.

La intención inicial de estructurar toda una visión de ciudad de 480 Has se desdibujó en el momento en el que se desmontaron los esquemas no solo de infraestructura y espacio público, sino también de gestión. El propósito del Municipio nunca se convirtió en un instrumento de planificación formalizado, así que el programa terminó siendo un desarrollo por licencias urbanísticas aisladas.

- Desmonte de los procedimientos institucionales por influencia política

Para Bellido, el principio elemental de ordenación social del territorio es la subdivisión del espacio en usos privados y colectivos, lo que quiere decir que la función de la gestión urbanística es programar la transformación del suelo de dominio y uso privado a usos públicos (García – Bellido 2005, § 22). Para garantizar que este principio se cumpliera en la Ciudadela Desepaz, transformando un conjunto de predios baldíos de propiedad privada en una pieza urbana integral de la ciudad, con oferta de vivienda social y sistemas de soporte de calidad, no solo se formuló un Plan General Urbano, sino que también se establecieron unas reglas de actuación generales para que los actores involucrados se adhirieran a éste.

Como se explicó anteriormente, en el Acuerdo 7 de 1993 se estableció el procedimiento a seguir para que los urbanísticos fueran aprobados. La inconformidad de los propietarios y urbanizadores con las especificaciones del Plan General hizo que la participación de INVICALI como encargada de la primera aprobación de los proyectos no fuera bien recibida. En consecuencia, los propietarios, muchos de ellos con un alto grado de influencia política, le exigieron al Concejo Municipal no solo la modificación del Plan General sino también el desmonte del procedimiento establecido en el Acuerdo 7.

“El intenso lobby de los propietarios ante el Concejo Municipal logró que éste acogiera sus peticiones mediante el Acuerdo 17 de 1993²⁷” (Bonilla y Galeano 1995, pág. 17). De esta forma, la intención del Municipio de estar siempre a la cabeza del Programa se vio frustrada, lo cual tendría serias implicaciones para la Ciudadela Desepaz como proceso y como producto. Esto demuestra que los procesos de gestión urbanística de este Programa no estuvieron determinados únicamente por factores técnicos, sino que las decisiones políticas desempeñaron un rol definitivo, máxime cuando estaban influenciadas por los intereses particulares de propietarios y urbanizadores.

²⁷ Ver tabla 2

- **Gestión del suelo fallida**

Renard afirma que para garantizar los bienes públicos que nunca serán suministrados en condiciones normales por el mercado, se hace necesaria la aplicación de un conjunto de instrumentos que permitan asegurar su producción (Renard 1994, pág. 331). Tal es el caso de la Ciudadela Desepaz, ya que era un Programa destinado a la construcción de vivienda para las familias más pobres de Cali, lo cual implicaba que el precio de venta fuera muy bajo y, con esto, la rentabilidad de los proyectos. Dentro de estos instrumentos se deben contemplar aquellos que garanticen una transparencia del mercado, evitando los fenómenos especulativos sobre el suelo, y, como lo explica Bellido, capturando los incrementos de valor generados en los procesos colectivos de construcción de la ciudad (Bellido 2005, § 20).

Pese a la existencia de la Ley 9 de 1989, que exigía que un Macroproyecto como Desepaz estuviera enmarcado dentro de sus parámetros reguladores, los instrumentos de gestión que intentó poner en marcha el municipio no se emplearon debidamente o contaron con múltiples limitantes. Esto se ve confirmado por la exagerada elevación de los precios del suelo y la incapacidad del Municipio de participar en estas plusvalías.

La captación de las plusvalías por medios no ortodoxos por parte de los funcionarios de las entidades públicas encargadas de dar visto bueno a los proyectos urbanísticos, explica en gran medida el incumplimiento de los estándares mínimos exigidos por el Municipio a los urbanizadores. Este hecho demuestra que el instrumento de gestión, per se, es incapaz de ponerle límites a los intereses particulares ante un factor de corrupción institucional.

Es posible afirmar, entonces, que el Municipio sí intentó prevenir la especulación y participar de las plusvalías, pero estos intentos fueron frustrados. Los instrumentos y mecanismos que tenían incidencia directa en los propietarios nunca pudieron ser aplicados, y los que se lograron implementar con cargo a los urbanizadores tuvieron un efecto negativo, ya que éstos trasladaron dichas cargas al consumidor final, lo que significó un aumento en el precio de venta de las soluciones de vivienda.

- Capacidad limitada de financiación y producción de obras públicas de la ciudad

Para desarrollar este aspecto hay que comprender la magnitud del Programa que la ciudad de Cali pretendía desarrollar. La extensión total de la Poligonal E equivale al perímetro urbano de Buga²⁸ y la intención era proporcionarles soluciones habitacionales a 28.000 familias de estratos 1 y 2; es decir que Cali quería desarrollar toda una ciudad en VIS. Esto quiere decir que el precio de venta de dichas soluciones no podía ser muy elevado, y, en consecuencia, la rentabilidad del Programa no iba a ser muy alta. Lo anterior hacía muy complicada la vinculación del sector privado, a menos de que el Municipio financiara una buena parte de la infraestructura para reducir los costos y garantizar rentabilidades más elevadas. Adicionalmente nunca antes se había intentado en el país poner en práctica los instrumentos de la Ley 9 en un proyecto urbano de esta magnitud, así que la Ciudadela Desepaz era una suerte de experimento.

El Municipio emprendió este Programa sin dimensionar el altísimo costo en el que incurriría si quería que se ejecutara de acuerdo a su intención inicial, expresada en el Plan General de la SPV. Para que el sector privado se acogiera a las altas especificaciones de dicho Plan, sin alejarse de la población objetivo y sin ir a pérdidas, en coherencia con su racionalidad, era indispensable que el Municipio financiara algo más que la vía perimetral y las obras macro de servicios públicos.

De las cargas totales del Programa, el Municipio asumió poco más del 6%, dejando en manos de los urbanizadores el mayor porcentaje de costos. Esto no quiere decir que el sector público, en representación de la sociedad en su conjunto, deba asumir toda la financiación del desarrollo urbano porque, como lo afirma Bellido, el problema central de la gestión urbanística es quién financia la ciudad. Por el contrario, se trata de generar los incentivos para que las cargas sean más equilibradas, teniendo en cuenta la racionalidad de los actores y el objetivo principal del Programa; como lo llamaría Renard, generar una planificación positiva que incentive al propietario y al sector privado a actuar conforme a los objetivos de ordenamiento de la ciudad.

²⁸ Segundo Municipio en tamaño del Valle del Cauca, después de Cali.

Entonces, el problema central de la financiación no estuvo tanto en la actuación de los urbanizadores, sino en la de los propietarios. La elevación de los costos del Programa se debe en gran medida al incremento desmesurado del precio del suelo; este mayor valor lo capturaron en su totalidad los propietarios iniciales, y fue cargado a los usuarios finales en el precio de venta de las soluciones habitacionales. Adicionalmente, el Municipio no cobró las plusvalías correspondientes y en cambio sí intentó cobrarle las obras macro a los residentes de la Ciudadela a través del cobro por valorización.

- **Discontinuidad política**

El Programa de Atención y Prevención de la Violencia Desarrollo, Seguridad y Paz, en el que se enmarcó el Programa de Vivienda Ciudadela Desepaz, se hizo muy famoso a nivel nacional e internacional, y contó con el apoyo económico del Gobierno Nacional y algunas instituciones internacionales, no solo durante la alcaldía de Rodrigo Guerrero, sino en también en décadas posteriores. Esto hizo que los proyectos más exitosos de esta Política Pública tuvieran continuidad.

Sin embargo, el Programa VIS Ciudadela Desepaz sólo tuvo una importancia mayor durante el periodo de gobierno de Rodrigo Guerrero, y alguna continuidad en el periodo siguiente a éste. En los años siguientes el Municipio no estuvo completamente vinculado al proceso, a pesar de que varios proyectos aún estaban en proceso de ejecución. Esto generó desorden y falta de coordinación, lo que también influyó en que el resultado no fuera el esperado.

- **Falta de coordinación entre diferentes niveles de políticas públicas**

Cuando Rodrigo Guerrero anunció el Programa de Vivienda, el Gobierno Nacional se comprometió a transferir recursos para hacerlo realidad. Sin embargo, este compromiso no se vio materializado. Los Presidentes Ernesto Samper y César Gaviria figuraron como promotores de la Paz, asistiendo a los momentos más importantes del proceso de ejecución del Programa, pero no aportaron desde el nivel central los recursos que habían prometido.

El impulso más importante que necesitaba el Programa por parte de la Nación era que el Inurbe asignara los subsidios de 1.5 millones con los que se había comprometido, para que los proyectos que no pertenecían a las cajas de compensación pudieran comercializarse. Como ya se expuso anteriormente, el Inurbe tardó dos años en comenzar a asignar los subsidios, y entregó muchos menos de los presupuestados.

Adicionalmente, el Municipio fue diligente en cuanto al uso de los instrumentos de la legislación Nacional, pero no recibió el mismo compromiso por parte del nivel departamental. En el acuerdo 7 de 1993 se intentaron aplicar los instrumentos de la Ley 9 en el Programa VIS Ciudadela Desepaz, y el Tribunal del Valle falló en contra del Municipio cuando los propietarios apelaron para que se impugnara el artículo 5 de dicho acuerdo.

Sin el apoyo económico de la Nación ni el soporte del poder legislativo para aplicar el marco jurídico nacional, el Municipio se quedaba sin opciones para ejecutar el Programa que se había propuesto. Esto influyó en que el Municipio tuviera que ceder a las peticiones del sector privado, alejándose cada vez más de los objetivos iniciales.

5.1. Conclusiones

Se comprueba parcialmente la hipótesis planteada en la introducción. La gestión del suelo fallida, la primacía de los intereses particulares sobre los objetivos y necesidades de la ciudad, y la debilidad institucional del Municipio para aplicar los instrumentos de la Ley 9 sí fueron factores del proceso de gestión que incidieron directamente en los resultados morfológicos de la Ciudadela, pero no fueron los únicos. Y en cuanto a la relación entre la racionalidad de los actores y la diversidad de resultados evidenciados en el Programa, se demostró que las dinámicas de actuación urbanística de los diferentes actores están más influenciadas por el marco normativo dado por el momento de planificación, que por la racionalidad económica de cada uno.

Es evidente que el problema del Programa de VIS Ciudadela Desepaz no fue la ausencia de planificación y gestión, sino los factores enunciados anteriormente que incidieron en la imposibilidad de materializar las intenciones del Municipio. Es necesario destacar el esfuerzo de la ciudad por sacar adelante un Programa integral, mediante el uso de los instrumentos y mecanismos que el marco jurídico nacional había puesto a su disposición.

No fue por negligencia que el Plan General diseñado inicialmente no pudo ejecutarse, sino porque la magnitud del Programa desbordó la capacidad de planificación y de respuesta del Municipio ante los diferentes inconvenientes que fueron marcando el rumbo de la Poligonal E.

El descontrol de la apuesta urbana se materializó en una producción mediocre de espacio público, que no se derivó necesariamente del incumplimiento de las cesiones requeridas por la norma, sino de un diseño urbano poco equitativo y sin diálogo con el entorno. La mayoría de los proyectos se caracterizó por una producción pobre de parques y equipamientos, no solo en términos del área destinada a estos sino en cuanto a su distribución a lo largo de la Ciudadela; y, de manera luctuosa, el proyecto promovido por el municipio fue el que peores condiciones urbanísticas presentó.

Los efectos nocivos de la producción de un entorno urbano mono funcional y carente de sistemas de soporte afectan principalmente a los pobladores. Es por esto que vale la pena aprovechar el análisis realizado en este trabajo para proponer una reflexión en torno a la importancia de diseñar programas de VIS que sean coherentes con las realidades sociales de las ciudades. Es indispensable aprovechar las lecciones aprendidas de programas como Ciudadela Desepaz, con múltiples vacíos y dificultades en su planificación y gestión, para repensar el ideal de producción de vivienda social, enfocándolo no solo a suplir el déficit cuantitativo, sino también a crear mejores condiciones de habitabilidad para la gente.

Hoy en día existe la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional, mediante la cual se está produciendo vivienda social de forma masiva en todo el país. La magnitud de estos proyectos conlleva retos de planificación y gestión muy similares a los que, desafortunadamente, impidieron la ejecución de un Plan articulado en el caso de la Ciudadela Desepaz. Es por esto que el análisis presentado en este trabajo representa un aporte a la discusión actual en materia de producción de vivienda para las familias más pobres, y es una oportunidad para mirar hacia atrás en el tiempo, en aras de corregir estos errores y avanzar hacia la producción de ciudades más incluyentes y funcionales.

BIBLIOGRFÍA

Libros

Murillo, F. y Urrea, F. (1999). *Dinámica de poblamiento y algunas características de los asentamientos populares con población afrocolombiana en el oriente de Cali*. CIDSE, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cidse-univalle/20121113125431/art4.pdf>.

Bonilla, L. y Galeano, J (1995). *La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia, estudio de caso Desepaz – Cali*. Lincoln Institute of Land Policy, Research Report.

Capítulos de Libros

Renard, V. Objetivos e instrumentos para la gestión de la tierra urbana. En: *Desarrollo*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico y DNP (1994, págs. 323-331).

Publicaciones periódicas académicas

Carreño, C. I. y Durán, A. (2015). Reflexiones sobre la enseñanza de la gestión urbana: un ejercicio necesario para construir la ciudad. *Brazilian Journal of Urban Management*, 7 (1), 136 – 147. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692015000100136&script=sci_arttext.

Escallón, C. (2011). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. *Revista de Ingeniería*, 35, págs. 55-60.

García-Bellido, J. (2005). Propuesta para la configuración de una teoría general de la Gestión Urbanística. *Scripta Nova*, 9 (196). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-196.htm>.

García-Bellido, J. (2007). Coranomía, los universales de la urbanística. *Arquitectura, ciudad y entorno*, 1 (3).

Vásquez, E (1990). Historia el desarrollo económico y urbano en Cali. *Boletín Socioeconómico*, 1 (20).

Publicaciones periódicas no académicas

- Aguablanca ya corrió sus linderos. (2002, 17 de marzo). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1349668>
- Cali se extiende hacia el oriente. (1998, 29 de julio). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-837071>
- Calimío, ejemplo de calidad de vida. (1997, 7 de octubre). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-652294>
- Desepaz, casas en el aire. (1995, 6 de marzo). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-286892>.
- Desepaz, modelo de vivienda de interés social. (1995, 8 de julio). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-360732>
- Dinero para Desepaz. (1993, 17 de julio). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-180239>
- Inversión social. (1992, 17 de diciembre). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-259747>.
- Otros dos planes de vivienda en Desepaz. (1994, 26 de noviembre). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-269782>
- Samper entrega hoy 518 lotes para Desepaz. (1994, 30 de septiembre). El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-269912>

Otros documentos

- Acuerdo 4. Plan Vial Básico de la Poligonal E (1994, 6 de abril). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en:
<http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 7. Normas y criterios sobre VIS (1993, 5 de marzo). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 10. Creación de Comuna 21 (1998). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>

- Acuerdo 14. Plan de Desarrollo Municipal 1992-1994 (1991, 3 de mayo). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 17. Afectación del cinturón ecológico (1986, 27 de mayo). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 17. Incentivos para construcción de VIS (1991, 18 de junio). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 17. Disposiciones sobre Poligonal E (1993, 8 de julio). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 30. Estatuto de usos del suelo (1993, 21 de diciembre). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Acuerdo 40. Creación de barrios de la Comuna 21. (1999, 12 de agosto). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos>
- Cajas Joaqui, J. J. (2013). *Avances hacia la construcción y reconfiguración de la periferia urbana de la Comuna 21 de Santiago de Cali, Colombia, inclusionaria para a población en situación de desplazamiento forzado – PSD*. (Tesis de Maestría). Recuperada del Repositorio Institucional de la Universidad de Chile.
- Centro de Administración Local Integrada – CALI de la Comuna 21. (2000). Plan de Desarrollo de la Comuna 21 2001 – 2004.
- Centro de Administración Local Integrada – CALI de la Comuna 21. (2007). Plan de Desarrollo de la Comuna 21 2008 – 2011.
- Centro de Administración Local Integrada – CALI de la Comuna 21. (2011). Plan de Desarrollo de la Comuna 21 2012 – 2015.

- Decreto 0605. Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997 (1995, 7 de junio). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuertos>
- Decreto 0210. Normas urbanísticas para Poligonal E (1994, 18 de febrero). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuertos>
- Decreto 1908. Reglamentación de la construcción de UBV (1994, 24 de noviembre). Concejo Municipal de Santiago de Cali. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuertos>
- Departamento Nacional de Planeación (1991). Documento CONPES 2520: subsidio familiar de vivienda. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/>
- Departamento Nacional de Planeación (1995). Documento CONPES 2781: distribución de los excedentes financieros de las entidades públicas. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/>
- Departamento Nacional de Planeación (1997). Documento CONPES 2936: estrategia de generación de empleo en VIS. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/>
- Foro Nacional por Colombia (1990). Evaluación del Programa de Obras de Aguablanca – Informe Final.
- Guerrero, R. (1999). Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz DESEPAZ de la ciudad de Cali. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerrero, R. (2009). La ciudad y la seguridad. Conferencia “Municipal Strategies of Crime Prevention”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.
- Universidad ICESI – Cienfi. (2007). Una mirada descriptiva a las comunas de Cali. Disponible en: <http://www.icesi.edu.co/cienfi/>

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista a Liliana Bonilla. Cali, enero de 2016.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: Liliana Bonilla	FECHA: 15-01-2016
ENTREVISTADOR: Nathalia Osorio Orozco	
PREGUNTAS:	
1) ¿El proyecto fue concebido a manera de macroproyecto, proyecto, operación urbana, o bajo qué esquema? y ¿qué connotaciones tenía? El proyecto originalmente no fue concebido bajo ninguna figura de proyecto, sin embargo, este nace bajo el Programa de Desarrollo Seguridad y Paz DESEPAZ con la iniciativa de la alcaldía municipal.	
2) ¿Existe un documento de formulación o como se formulaba el proyecto? Originalmente el proyecto se inicia con una serie de acuerdos municipales que definen los usos del suelo dentro del territorio y posteriormente solo se encuentran una serie de planos y presentaciones sobre el proyecto. Sin embargo, nunca se llegó a la generación de un documento de soporte estructurado sobre el proyecto.	
3) ¿Cuál fue el esquema de ejecución? ¿De qué forma se organizaron los privados, el municipio y la nación? Este proyecto tuvo un respaldo especial del gobierno nacional y del ministerio de desarrollo, bajo una figura de Macroproyecto de la época, distinta a la que se desarrolló posteriormente. En cuanto al municipio, fue el principal coordinador del proyecto incluyendo a los privados dentro del proceso de desarrollo y comercialización de la vivienda. Sin embargo, esta organización culminó de una manera totalmente contraria, dejando a los constructores realizando los proyectos bajo su propio criterio y sin mayor coordinación para generar un entramado urbano adecuado. Un ejemplo de esta falla fue cómo terminaron construyendo de la forma más burda empatando las calles a cómo podían	
4) ¿De quiénes eran los predios sobre los que se construyó la Ciudadela? Este suelo es un suelo que originalmente se pensaba como no urbanizable pues tenía unas condiciones críticas para el desarrollo de un proyecto de vivienda, debido a que era una zona inundable de cultivo de arroz, por lo tanto, estos suelos eran de propiedad privada de varios terratenientes del Valle.	
5) ¿Qué instrumentos de gestión se aplicaron dentro del proyecto? Se implementaron los instrumentos presentes en la legislación de la época, correspondiente a la ley 9 del 89, con los instrumentos de reforma urbana y se planteaba captar recursos de la Contribución al Desarrollo Municipal, la cual era la plusvalía en ese momento. En últimas llegando a la simplificación de los instrumentos a un propietario que se convierte en urbanizador o le vende a una urbanizadora para que desarrolle el proyecto.	
6) ¿Cómo se logró la vinculación del sector privado en un proyecto para estratos 1 y 2, que no es muy rentable? Con 700 pesos por metro cuadrado de la época resultaba rentable para los propietarios al momento de vender, pues se les ofrecían de a 10.000 pesos por metro cuadrado, además la estrategia consistió en que se empezó a subir el precio de la vivienda hasta el tope VIS que era lo máximo que se podía pagar.	