

**Estudio BID Vivienda**  
**Problemática y oportunidades para la provisión integrada de terrenos equipados y crédito para la vivienda progresiva**

**ESTUDIO DE CASO**

**COLOMBIA**  
**EL REMANSO DE COMFANDI-FUNDACION CARVAJAL**

**Expertos :**

**Jean-Marie Bireaud**

**Ines Useche de Brill**

**con el apoyo de**

**Maria Fernanda Tascón, ex gerente del BCH y del INURBE (CALI)**

**Abril del 2001**

# INDICE

---

<b>FICHA RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLITICO DEL PROYECTO .....</b>	<b>9</b>
1.1. CONTEXTO ECONOMICO NACIONAL Y LOCAL, LA SITUACION DE LA VIVIENDA.....	9
1.1.1. <i>Contexto nacional</i> .....	9
1.1.2. <i>Contexto Regional</i> .....	10
1.2. POLÍTICAS DE VIVIENDA E INMOBILIARIA.....	11
1.2.1. <i>Política de Vivienda</i> .....	13
1.2.2. <i>Promoción inmobiliaria</i> .....	17
<b>2. LANZAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>21</b>
2.1. DESEPAZ Y LOS DIFERENTES PROYECTOS DE DESARROLLO PROGRESIVO PÚBLICOS Y PRIVADOS .....	21
2.2. ORIGEN DE LA EXPERIENCIA COMFANDI- FUNDACIÓN CARVAJAL .....	22
2.3. ESTRUCTURACIÓN DE LA ALIANZA LOCAL QUE PERMITIÓ LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO: LOS ACTORES .....	23
<b>3. OPERACIONALIDAD DEL PROYECTO .....</b>	<b>25</b>
3.1. FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO.....	25
3.1.1. <i>Modalidades de Financiación</i> .....	25
3.1.2. <i>Sistema de Financiación del Proyecto</i> .....	26
3.2. ACCESO AL TERRENO .....	29
3.3. TIPO DE CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA POR COMFANDI Y LA FUNDACIÓN CARVAJAL EN LA CIUDADELA DESEPAZ : .....	30
3.3.1. <i>El objetivo final del proyecto y las diferentes fases de su puesta en marcha</i> .....	30
3.3.2. <i>Los compromisos de cada uno de los actores</i> .....	33
3.3.3. <i>Métodos de trabajo y técnicas de construcción utilizadas</i> .....	34
3.3.4. <i>La relación con la normalización vigente en materia de construcción y el concepto de la calidad</i> .....	37
3.3.5. <i>El Banco de Materiales</i> .....	37
3.3.6. <i>La autoconstrucción dirigida</i> .....	38
3.3.7. <i>Los plazos de construcción de las viviendas</i> .....	39
3.4. FORMACIÓN DE COSTOS .....	39
<b>4. ASISTENCIA TECNICA APORTADA AL PROYECTO .....</b>	<b>41</b>
4.1. INTRODUCCIÓN.....	41
4.2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA .....	41
4.3. LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA Y LA GESTIÓN DE LA FUNDACIÓN CARVAJAL.....	42

4.3. EL ACTOR CENTRAL DE LA ASISTENCIA TÉCNICA : LA FUNDACIÓN CARVAJAL .....	42
4.5. LA FORMA DE ASISTENCIA TÉCNICA.....	43
4.5.1. Una fase de preparación y de capacitación.....	43
4.5.2. Una fase de construcción.....	44
<b>5. RESULTADOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>46</b>
5.1. RESULTADOS DEL PROYECTO.....	46
5.2. RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACCESO A LA SEGURIDAD INMOBILIARIA.....	46
5.3. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE LA FINANCIACIÓN.....	47
5.4. RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS FAMILIAS OBJETO DEL PROYECTO/ POBLACIÓN PERTENECIENTE A LOS CUATRO PRIMEROS DECILES .....	48
5.5. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN.....	48
5.6. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE LA PROGRESIVIDAD DE LA VIVIENDA .....	49
<b>6. IMPACTOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>50</b>
6.1. EFECTOS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS BENEFICIARIOS. ....	50
6.2. IMPACTOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DEL BARRIO A LA CIUDAD; PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN URBANA DEL BARRIO.....	50
<b>7. FACTORES DE EXITO Y RIESGOS INDUCIDOS POR EL PROYECTO.....</b>	<b>52</b>
7.1 LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS DIVERSAS POLÍTICAS .....	52
7.2. LA IMPORTANCIA DE LA ALIANZA ENTRE LOS ACTORES.....	52
7.3. LA VARIABLE ESTRATÉGICA DEL ACCESO AL SUELO.....	53
7.4. EL OPERADOR Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	53
7.5. LA AUTOCONSTRUCCIÓN Y EL BANCO DE MATERIALES .....	54
<b>8. POTENCIAL DE REPLICABILIDAD DEL PROYECTO.....</b>	<b>55</b>
8.1. EN EL MARCO DE LAS ALIANZAS CON RESPONSABILIDADES ESPECIFICAS .....	55
8.2. EN EL MARCO DE LO INMOBILIARIO.....	55
8.3. EN EL MARCO FINANCIERO. ....	56
8.4. EN CUANTO A LA ESCALA DE LOS PROYECTOS Y LA AUTOCONSTRUCCION DIRIGIDA. ....	56
<b>ANEXOS - INDICE.....</b>	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

# FICHA RESUMEN

---

## 1. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO

### 1.1. Título del proyecto

El Remanso de COMFANDI<sup>1</sup> Ejecución de 1.807 Unidades Básicas de Vivienda por Desarrollo Progresivo y Autoconstrucción dirigida en la ciudad de Santiago de Cali. Lotes totalmente equipados de 60m<sup>2</sup> con la construcción de unidades básicas de 50m<sup>2</sup> con la posibilidad de ampliación posterior de 40m<sup>2</sup> hasta 90m<sup>2</sup> de superficie total, con patio lateral.

### 1.2. Localización

Santiago de Cali, Departamento del Valle del Cauca, Terreno de 15 hectáreas incluidos en una superficie total del terreno 330 hectáreas destinadas a vivienda de interés social, en terrenos inicialmente agrícolas utilizados en cultivos de arroz y recientemente incluidos en el perímetro urbano de la ciudad.

### 1.3. Características de los beneficiarios

Se trata de familias modestas, obreros o empleados, donde un miembro del hogar está en el sector formal de la economía y, por ende, es receptor del subsidio de la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, COMFANDI para este proyecto.

### 1.4. Ingresos de los beneficiarios

Población de estrato 1 y 2, según las estadísticas del DANE<sup>2</sup> con ingresos familiares mensuales equivalentes a US\$132 y US\$276. Población familiar perteneciente a los primeros cuatro deciles de ingresos.

### 1.5. Estatus exacto del suelo y de las viviendas para los habitantes

Terrenos comprados por los promotores de vivienda social a los propietarios agrícolas, generalmente a través de un intermediario que generó fuerte especulación inmobiliaria. Los terrenos son luego urbanizados, lotificados, construidos y vendidos a los beneficiarios. Todas las familias poseen sus títulos de propiedad, no pueden revender libremente su propiedad antes de que hayan vivido 5 años, por cláusula legal.

## 2. OBJETIVOS DEL PROYECTO:

### 2.1. Objetivos generales

Desarrollar un sistema global y coherente que permita ofrecer vivienda de buena calidad, accesible a los segmentos de la población que no pueden acceder a la oferta inmobiliaria privada, dados sus bajos ingresos, a través de:

- La movilización del ahorro programado
- El otorgamiento de subsidios individuales a las familias
- El suministro de créditos hipotecarios de largo plazo

Este sistema, iniciado hace cerca de 20 años en Cali, en el marco de una política nacional de vivienda de interés social, con subsidios, y la existencia de instrumentos nacionales específicos que permiten otorgar créditos hipotecarios individuales a las familias. La reciente reforma financiera de 1999, la supresión del Banco Central Hipotecario y de las Corporaciones de Ahorro y

---

<sup>1</sup> Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca

<sup>2</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Vivienda o sus fusiones a Bancos (multibanca) han tenido como consecuencia la supresión provisional de todo el sistema de crédito hipotecario, obligando a los promotores sociales y privados a buscar fuentes de crédito alternas o a poner en funcionamiento sus propios sistemas de crédito integral.

## 2.2. Objetivos específicos

Desarrollar una estrategia de participación comunitaria fuerte alrededor de:

- La constitución de una alianza interinstitucional fuerte entre el conjunto de los actores.
- La concepción y puesta en marcha de un sistema de producción de vivienda por desarrollo progresivo por autoconstrucción con asistencia técnica importante y profesionalizada. La primera fase del Proyecto consiste en construir unidades básicas de 50 m<sup>2</sup> y con ampliación posible hasta 90 m<sup>2</sup>, respondiendo integralmente a las normas técnicas de calidad vigentes en Colombia.
- La primera fase del Proyecto EL REMANSO, con 1.807 soluciones individuales, no es en realidad sino una parte de una estrategia municipal de vivienda por desarrollo progresivo, iniciada en Aguablanca hace cerca de 20 años con éxito, con la construcción de cerca de 10.000 soluciones hoy terminadas y base de las 14.121 actuales en DESEPAZ de las 28.684 previstas.

## 3. MONTAJE INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

### 3.1. Actores institucionales involucrados en el proyecto

Constitución de una alianza interinstitucional estratégica fuerte entre los cinco tipos de actores que participan en el modelo de desarrollo, a saber:

- **Municipio de Santiago de Cali**, a través del Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali -INVICALI-, hoy Secretaría de Vivienda Municipal; coloca la infraestructura básica.
- **El Gobierno Nacional** a través de la política de vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE otorgan los subsidios a la demanda.
- **La Caja de Compensación Familiar COMFANDI**, asume el papel de promotor, compra el terreno, lo viabiliza, se encarga de la concepción y gerencia general del Proyecto, suministra los materiales in situ a través de los bancos de materiales locales, entrega el subsidio y efectúa gestiones ante la entidad financiera de crédito hipotecario.
- **La corporación financiera**, inicialmente CONCASA hoy Banco Cafetero- luego de la crisis nacional del sistema financiero y DAVIVIENDA, ofrecen créditos hipotecarios a 10 o 15 años, acorde con la capacidad de pago de las familias lo que puede significar hasta el 50% del valor total de la vivienda.
- **La Fundación Carvajal**, ONG, con presencia de mas de 30 años en Cali y experiencia en materia de organización comunitaria, aporta la asistencia técnica en la autoconstrucción y asegura la formación comunitaria de las familias.
- **La comunidad beneficiaria**, aporta 10% del valor de la vivienda en ahorro programado, participa en la autoconstrucción de la unidad básica y en la organización comunitaria.
- Esta alianza funciona de forma similar desde el comienzo de la operación en otros Proyectos de DESEPAZ y ha permitido intervenciones en cerca de 6000 viviendas de desarrollo progresivo, aunque la diferencia la ha hecho la activa participación de la Fundación Carvajal.

### 3.2. Montaje Financiero

El montaje financiero para la construcción de una unidad básica de 50m<sup>2</sup> con posible extensión vertical a 40m<sup>2</sup> posteriormente, es el siguiente:

Costo de los trabajos (2000)

Lote urbanizado	US\$3381
Construcción	US\$5314, de los cuales 10% para asistencia técnica y 5% para la mano de obra de la autoconstrucción
Costo Total	US\$ 8.700
Subsidio	US\$3.140 (el mismo para todas las familias)
Ahorro Programado	US\$ 870 (10% el costo total como cuota inicial)
Crédito bancario Hipotecario individual <sup>3</sup>	US\$4.690(con plazos de 10 a 15 años)
<b>Total</b>	<b>US\$8.700</b>

## 4. ELEMENTOS DE EJECUCIÓN:

### 4.1. Organización general de la intervención

- INVICALI urbaniza y dota de servicios públicos primarios el terreno: saneamiento básico, acceso a agua potable y electricidad, vías primarias, etc.
- - COMFANDI realiza: las vías secundarias, el conjunto de las redes secundarias y los cimientos de las viviendas, a través de la intervención de empresas constructoras, por medio de licitaciones. Coloca a disposición de la Fundación Carvajal el conjunto de materiales de construcción de las viviendas, a través de los Bancos Locales de Materiales, así como de obreros especializados, sobretodo para la realización de los trabajos sanitarios y eléctricos.
- La Fundación Carvajal organiza y efectúa el seguimiento de la autoconstrucción directamente con los habitantes, prepara la solicitud de materiales, asegura la formación comunitaria.

### 4.2. Tipo de viviendas y técnicas de construcción

**Realización de la Unidad Básica :** construcción en dos niveles, para un area global de 50 m<sup>2</sup>, con escalera de concreto armado prefabricado, sobre un lote de 60 m<sup>2</sup>.

Fundación rígida flotante vaciada de cemento armado, apoyado sobre una capa primaria de grava y arena compactada, dada la mala calidad del suelo urbano del sitio.

Muros con bloques de cemento huecos de 12 cm con armaduras incorporadas puntuales de concreto armado.

Techo del primero piso con viguetas prémoldadas y bloques de cemento huecos, con losa de repartición en concreto armado.

Cobertura con placas de asbesto – cemento de tipo eternit-, sobre una armazón de madera con tratamiento.

Equipos sanitarios y eléctricos y conexiones con las acometidas domiciliarias respectivas.

Se efectuó un importante trabajo preliminar sobre la racionalización de la concepción entre COMFANDI y la Fundación Carvajal, permitiendo la utilización de numerosos productos

<sup>3</sup> Inicialmente los créditos eran efectuados por el sistema de valor constante UPAC. A finales de 1999, a raíz de la crisis financiera, el UPAC es reemplazado por un nuevo sistema llamado Unidad de Valor Real, UVR.

prefabricados, destinados a simplificar al máximo la autoconstrucción por los habitantes, asegurando al mismo tiempo la seguridad en materia de calidad de los productos y de las técnicas de ejecución.

#### **4.3. El desarrollo progresivo**

La ampliación, para construir 40 m<sup>2</sup> adicionales, por autoconstrucción, permite llegar a 90m<sup>2</sup> la superficie total de la vivienda.

Esta ampliación estuvo prevista desde la concepción inicial y construcción de la Unidad Básica y se colocaron todas las alertas que permitieran de manera irreversible generar el desarrollo progresivo y sobre todo por las técnicas utilizadas.

Las familias reciben gratis los planos de la ampliación de sus viviendas y tienen acceso a los Bancos de Materiales de COMFANDI, a las mismas tarifas que aquellas obtenidas para la Unidad Básica.

Al comienzo del proceso, la progresividad de la construcción se hacía por alzamiento de la Unidad Básica, como simple primero piso, construida sobre toda la parcela. Esta técnica se abandonó recientemente para mejorar la calidad de la ampliación y evitar los problemas de impermeabilidad.

#### **4.4. La autoconstrucción dirigida**

La Fundación Carvajal interviene en este tipo de procesos de apoyo a la autoconstrucción dirigida en relación muy cercana con la comunidad beneficiaria desde hace cerca de 18 años en Cali y también en otros países de América Latina.

Tiene equipos profesionales de la construcción entrenados que han puesto en práctica métodos muy eficaces, que les permiten realizar una casa en 8 a 10 semanas.

- Todos los materiales son puestos a disposición de los autoconstructores a través de un banco de materiales situado en el sitio de la construcción y manejados por COMFANDI, asegurando un control de calidad perfecto sobre los materiales utilizados.
- El costo de la mano de obra por autoconstrucción se estima de manera teórica en 5% del costo de la construcción y aparece con este valor en el cálculo del crédito bancario individual. Esta suma es pagada a las familias como un gasto normal relacionado con los trabajos.
- Los desfases en la realización de las Unidades Básicas son particularmente cortos, dado que solamente cuatro meses (dos para la capacitación y dos para la construcción) son necesarios para construir un conjunto de 80 a 100 viviendas.

### **5. RESULTADOS**

#### **5.1. Número de Unidades Básicas efectivamente construídas**

La construcción se inició a principios de 1998 y a la fecha 1.149 unidades de las 2321 programadas han sido construídas en el Remanso, con el montaje institucional y financiero descritos, para una población de 5.745 personas.

La crisis del sistema financiero da origen a este retardo, en la medida en que actualmente es difícil encontrar créditos aceptables para los habitantes.

#### **5.2. Porcentaje de ampliaciones efectivamente realizadas**

De manera general en Santiago de Cali y con raras excepciones, las Unidades Básicas son ampliadas en los tres años que siguen a su construcción. Hoy en día, más del 70% de las Unidades Básicas han sido ampliadas.

### 5.3. Calidad de la Construcción

La calidad general de la construcción de las Unidades Básicas y sus ampliaciones es remarcable y frecuentemente superior a aquella de las realizadas por empresas privadas de construcción, sobre los proyectos similares vecinos a El Remanso.

### 5.4. Beneficio real de la autoconstrucción dirigida, comparada al costo de soluciones similares construidas por las empresas formales.

Los estudios difundidos por la Fundación Carvajal, muestran que el sistema de autoconstrucción dirigida, utilizada por la Alianza Interinstitucional, hace aparecer una disminución del precio del metro cuadrado de 43%, con relación a los precios de las empresas – o sea una disminución del 24% del valor total de la vivienda (terreno, servicios y construcción de la casa).

### 5.5. Consolidación del sistema de autoconstrucción dirigida, como modelo dinámico de participación

El proceso de autoconstrucción dirigida se volvió un modelo particularmente desarrollado en Santiago de Cali y considerado como un modelo de participación en el desarrollo de la vivienda social.

## 6. LOS ASPECTOS EXPERIMENTALES E INNOVADORES DEL PROYECTO

El proceso general de la intervención, y más particularmente la autoconstrucción dirigida, es innovador en sí mismo, si se tiene en cuenta

- Un sistema de progresividad eficaz, que evita todos los riesgos de mala calidad de la construcción.
- La presencia de un banco de materiales que asegura el control perfecto de su calidad et economías en la compra.
- La rapidez de la ejecución, los bajos costos de la autoconstrucción y la calidad final de las construcciones
- El número importante de viviendas construidas con este modelo en Santiago de Cali y en toda Colombia.

## 7. LOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO DIRECTAMENTE LIGADOS AL ESTUDIO

Un cierto número de aspectos específicos del Proyecto, efectivamente están directamente ligados al estudio BID, a saber:

**Una respuesta efectiva a las poblaciones ubicadas en los cuatro primeros deciles**, si bien se requiere que una persona de la familia tenga un empleo formal, el proyecto se dirige verdaderamente a la franja de población situada en los cuatro primeros deciles.

**Un mecanismo organizado de desarrollo progresivo de las viviendas**, con una primera etapa de 50 m<sup>2</sup> y una segunda opcional de 40m<sup>2</sup>.

**Un sistema de participación comunitaria** institucionalizada y puesta en marcha de un sistema de autoconstrucción dirigida, perfectamente entrenado.

**Un sistema completo y homogéneo de financiación:** cuota inicial o ahorro programado, subsidio y crédito.

# 1. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PROYECTO

---

## 1.1. CONTEXTO ECONOMICO NACIONAL Y LOCAL, LA SITUACION DE LA VIVIENDA

### 1.1.1. Contexto nacional

Colombia después de ser – durante décadas - uno de los países de América Latina más estables económicamente, enfrenta una de las mayores crisis de su historia. Los factores más críticos son el déficit fiscal de la Nación, las dificultades presupuestales de los municipios y los departamentos. El PIB del país, por primera vez en muchas décadas, disminuyó en 4.5% en 1999<sup>4</sup>, el ingreso per capita paso de US\$2.716 en 1992 a US\$1.986 en el 2000, la población por debajo de la línea de la pobreza alcanzó 20.5% y, en el año 2000 la tasa de desempleo a nivel nacional, el 20.8%.

La Asociación Nacional de Instituciones Financieras –ANIF- en su Carta de enero de 2001<sup>5</sup> señala que paralelamente al crecimiento explosivo de coca y amapola, el incremento de la violencia política, el problema fiscal y la crisis de gobernabilidad así como la inestabilidad legal y regulatoria han tenido fuerte impacto en la inversión, el crecimiento y el empleo.

Desde el punto de vista urbano, Colombia es un país de regiones y de ciudades: el 72% de sus 42 millones de habitantes habita 1.100 centros urbanos donde están los mayores centros de consumo y de trabajo de la población actual. Las ciudades han sido espacios sin ordenamiento, excluyentes y segregacionistas, que no han pensado en la construcción de lo público y en producir espacio habitacional planificado con todo lo que ello requiere. Adicionalmente, las administraciones locales son de corta duración<sup>6</sup>, no tienen continuidad ni suficientes recursos para convertirse en verdaderos gestores y facilitadores de los procesos locales para atender las necesidades prioritarias de la población, entre ellas la vivienda social.

El acelerado ritmo de urbanización y la falta de una oferta estatal adecuada de vivienda social, ha hecho que la mitad de las ciudades sean fruto del crecimiento espontáneo o de las llamadas "urbanizaciones piratas" en las que se vende a los más pobres terreno sin dotación de los servicios públicos básicos. El déficit habitacional nacional asciende a 1.260.513 unidades, equivalentes al 17.6% del total de hogares, concentrándose en un 82.7% en los rangos de ingresos de cero a cuatro salarios mínimos<sup>7</sup>. La actual política gubernamental de vivienda y desarrollo urbano está orientada hacia este rango, es decir a atender a 1.042.444 hogares.

Existe sin embargo, la más fuerte crisis del sector de la construcción<sup>8</sup>, especialmente durante los años 1996 y 1999. Según estudios del Ministerio de Desarrollo, el sector de la construcción representó en 1994, el 7.82% del Producto Interno Bruto y pasó en el año 2000 al 3.03%. De otra parte, la situación macroeconómica del país ha producido una baja significativa en el ahorro nacional, lo cual ha dificultado la captación de ahorros, la liquidez de las corporaciones financieras y la falta de créditos para vivienda.

---

<sup>4</sup> Debido a desequilibrios en cuentas corrientes y fiscales; impacto de la baja de los precios del café y petróleo, aumento de costos de endeudamiento en el exterior y limitada entrada de capitales; competitividad insuficiente de la industria local ante la globalización; el agravamiento del conflicto armado interno.

<sup>5</sup> Carta No. 177 de enero de 2001.

<sup>6</sup> Los alcaldes son elegidos por periodos de tres años sin posibilidad de reelección.

<sup>7</sup> Salario mínimo mensual actual corresponde a US\$ 132.

<sup>8</sup> por problemas atribuidos a la crisis del narcotráfico, la crisis económica, la crisis del sector financiero, el ajuste fiscal.

A pesar de las dificultades que enfrenta el país, los actores nacionales y locales han tratado con imaginación y creatividad de buscar salidas y aunar esfuerzos entre los diferentes actores: sector público, ONG, sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

### 1.1.2. Contexto Regional

En el pasado, Santiago de Cali dependía del desarrollo agrícola e industrial, en especial por la caña de azúcar. Su posicionamiento internacional era importante por el número de empresas multinacionales<sup>9</sup> ubicadas en la ciudad. En los 80s era reconocida internacionalmente por su civismo y alternativas solidarias, entre ellas el modelo microempresarial. Hoy en día, el precio internacional de la caña de azúcar ha venido disminuyendo, las principales multinacionales han cerrado líneas de producción -puesto que les resultó más competitivo irse a otros países- y los microempresarios han desaparecido por los altos costos del sector financiero y su baja competitividad. De otra parte, en la última década el fenómeno del narcotráfico generó un impacto económico en la ciudad pero la estigmatizó con una imagen negativa. Adicionalmente, Santiago de Cali se encuentra en transición por el proceso de globalización, la reforma del Estado y de la necesidad de fortalecer sociedad civil y crear capital social y humano.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, según el Plan de Ordenamiento o POT<sup>10</sup>, Santiago de Cali cuenta con 21 comunas y presenta fuerte desequilibrio en la localización de actividades de comercio, servicios e institucional de escala urbana y comunal. Su población asciende a 2.200.000 habitantes, con fuerte concentración de empleo terciario (servicios). De acuerdo con los datos de la Revista Coyuntura Económica de Junio de 2000 el desempleo está destruyendo el precario tejido social, más que la guerra o la escalada terrorista<sup>11</sup>. La tasa de desempleo alcanzó el 20% y se concentra principalmente en los jóvenes (44% de los desempleados lo son con una tasa 45% para aquellos entre 15 y 19 años) y grupos de bajos ingresos(44%en el estrato 1).

Según estudios recientes del Banco Mundial <sup>12</sup>para Cali, durante los últimos años los indicadores muestran la economía local en decadencia, se afronta una crisis institucional y deterioro del capital social y humano. La concentración de los ingresos aumentó en una década de 0.497 entre 1984 – 85 a 0.521 entre 1994-95. La pobreza aumentó 39% entre 1994 y 98 y los niveles de miseria pasaron de 5 a 10% en el mismo periodo.

En 1999, la zona urbana de Santiago de Cali y su área metropolitana registraba 550.399 hogares, el déficit cualitativo de vivienda ascendía a 22.699 hogares y el cuantitativo a 44.075 hogares. La incidencia del déficit es más alta en los estratos 1 y 2 dado que agrupan del total de hogares con déficit el 37.63% y el 37.23% respectivamente. El 67.94% de los hogares en condición de déficit habitacional se concentran en los deciles 1 a 4 siendo hogares de baja capacidad económica, los deciles 5 a 7, concentran el 23.8% de los hogares con déficit en Santiago de Cali.

El Departamento Nacional de Estadística –DANE- en septiembre de 1999 en la Encuesta Nacional de Hogares, presenta los valores mínimos y máximos del ingreso per cápita para los hogares ubicados en cada uno de los deciles de ingreso. En Colombia, la reglamentación para vivienda está dada en salarios mínimos legales, siendo éste para 1999 de US\$132, lo que representa la capacidad real de pago del hogar. Según el análisis efectuado por el Centro Nacional de Estudios para la Construcción –CENAC-, el 66.65% del total de hogares identificados con privaciones habitacionales en Santiago de Cali

<sup>9</sup> entre otras, Colgate Palmolive, Unilever, Smurfit, Gillette.

<sup>10</sup> definido de acuerdo con la Ley 388 de 1997.

<sup>11</sup> Son varias las causas del desempleo, por una parte la lucha gubernamental contra el narcotráfico que cerró gran número de puestos de trabajo de las empresas llamadas “fachada” del cartel; la recesión económica; la violencia política que ha desplazado familias de las zonas rurales a la ciudad. Santiago de Cali ha crecido 1.83% por año, con gran migración durante los noventa

<sup>12</sup> CO 20607 Santiago de Cali: Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad (CDS), 30 de junio de 2000.

devengaban en 1999 menos de dos salarios mínimos mensuales; el 19.91% entre dos y tres salarios mínimos y solo el 13.43% más de tres salarios mínimos. La capacidad de pago de los hogares analizada desde el ingreso que devenga el jefe de hogar en términos de salarios mínimos mensuales legales indica una situación crítica y de desventaja frente a la totalidad de hogares de la ciudad<sup>13</sup> De otra parte, los ingresos promedios por hogar, en 1999 eran de US\$234 para el conjunto de hogares en situación de déficit. Sólo para el cuantitativo, US\$200 y para los de déficit cualitativo US\$195.<sup>14</sup>

Para conciliar el salario familiar mensual y los deciles, el CENAC ha trabajado la fórmula de la sumatoria del ingreso nominal mensual dividido por el número de personas del hogar a fin de llegar al ingreso per cápita nominal. Sin embargo, este resultado presenta subregistros de información, por lo que en la actualidad este Centro se encuentra elaborando un modelo que permita efectuar asignación de recursos para vivienda social, basado en los deciles y tomando el déficit, su incidencia por barrio o comuna y la pobreza.

## 1.2. POLÍTICAS DE VIVIENDA E INMOBILIARIA

Hasta hace pocos años, en Colombia, la oferta de vivienda ha sido utilizada como instrumento de desarrollo y reactivación económica. La utilización del sector constructor de vivienda como motor de desarrollo económico produjo un cambio sustancial en el nivel de oferta habitacional en el país. La solución de vivienda en el transcurso de los últimos 25 años –de acuerdo con las licencias de construcción en 56 ciudades del país- se han multiplicado por tres, pasando de 34.700 viviendas ofertadas en 1970 a 98.186 en 1996.

Los estudios de oferta y demanda de los gremios ponen de presente el permanente desfase entre la demanda efectiva y la oferta, permitiendo que el productor actúe en el mercado de la demanda, logrando ganancias de tipo monopólicas y reducciones en la calidad del producto que va acompañada de una elevación del precio final de la vivienda, todo ello en contra del consumidor.

La oferta de vivienda esta en función de cinco factores: el suelo urbano, la oferta de materiales de construcción, el capital requerido, la capacitación de la mano de obra y la tecnología de producción. El suelo urbano es la principal barrera de entrada en el sector productor de vivienda en el país. Los efectos que el suelo urbano tiene sobre la oferta de vivienda se manifiestan por su disponibilidad y su precio. La disponibilidad del suelo, dotado de servicios públicos –legales o ilegales- e integrado al espacio urbano existente, es el centro de la oferta. Las barreras más importantes para llegar a los más pobres que se pueden detectar son: la poca disponibilidad de tierra urbana en el mercado, el creciente monto de recursos necesarios para entrar al negocio, las restricciones legales y la poca profesionalización empresarial en el sector.

Dada la estructura de producción de la vivienda en el país, la formación del precio del suelo urbano no se ha hecho en el mercado de vivienda de Interés Social –VIS- sino en el de ingresos medios y altos, generando distorsiones adicionales en el mercado de tierras, pues la vivienda VIS debe pagar un precio del suelo urbano que corresponde a una vivienda de ingresos más altos.

Los conductos informales han sido bastante eficaces ante la falta de respuesta oportuna del mercado, pero en condiciones inhumanas. Se cree que en Colombia entre el 40 y 50%

<sup>13</sup> En este sentido, mientras para el total de la ciudad más de la mitad de los jefes de hogar devenga mensualmente entre uno y tres salarios mínimos legales, para la población en déficit más del 80% de los jefes de hogar recibe mensualmente menos de dos salarios mínimos legales, resultando además significativa la proporción de aquellos cuyo ingreso oscila entre cero y un salario mínimo legal (36.8%). En esta última situación incide de manera importante el componente cualitativo del déficit para el cual el 40.3% de los hogares se localiza en este primer rango de ingreso.

<sup>14</sup> En este rango se encontraron diferencias que van entre US\$100 y US\$400 (para quienes requerían solamente servicios básicos).

del suelo urbano ha tenido este origen. Esta informalidad está representada en los **invasores**, quienes violan el derecho de la propiedad y el derecho urbano dado que se apropian del terreno y lo usufructúan. De otra parte, los llamados **urbanizadores piratas**, desacatan las normas urbanísticas entregando a los compradores, un título precario de propiedad con la promesa de compraventa, los espacios públicos de la urbanización son mínimos, normalmente no se ubican en las áreas destinadas a asentamientos<sup>15</sup>. Normalmente los compradores, personas de bajos ingresos y educación, desconocen la realidad jurídica y terminan en condiciones de subnormalidad.

Las familias que acceden al mercado informal, logran posteriormente organización comunitaria y buscan que sus terrenos sean incluidos en los perímetros, con acceso a servicios públicos y regularización de normas urbanas. De otra parte, el mejoramiento tanto de la vivienda como del barrio puede durar una década hasta que cuenten con infraestructura y se mejore su solución habitacional por autoconstrucción individual sin asistencia técnica y la posterior consolidación e integración al resto de los barrios o de la ciudad.

La producción formal de vivienda para los más pobres viene cambiando en los últimos años. De un lado, el sistema formal tenía claramente definido hasta los 80s los estratos de ingresos medios y altos. Es realmente a partir de la Política de la *Vivienda Sin Cuota Inicial* en 1982, que se da un tratamiento especial a los constructores privados para acceder formalmente a créditos de corto plazo para la construcción – a través del sistema UPAC y a los beneficiarios el acceso a créditos de largo plazo también a través del mencionado sistema. Es en esa época también en la que se fortalecen ONG y OPV<sup>16</sup>.

Por la dificultad de conseguir tierra urbanizada de bajo precio, en el periodo 1982-86, el sector privado formal, generó áreas urbanas segregadas y con condiciones de precariedad, los diseños urbanísticos y arquitectónicos poco generosos y el área construida disminuyó considerablemente<sup>17</sup>. Diferente fue el caso de las ONG u OPV, quienes conciben la vivienda como un medio no como un fin y dan importancia al desarrollo comunitario y a aunar esfuerzos con el gobierno local, el sector privado, con actividades solidarias<sup>18</sup>, desde esa óptica el diseño arquitectónico es participativo con asistencia técnica<sup>19</sup> a fin de permitir diseños urbanísticos más autosuficientes y unas soluciones de vivienda acordes con la capacidad de endeudamiento de las familias.

Desde el punto de vista individual, las familias poseedoras de lote –invadido o pirata– realizan por si mismos la autoconstrucción de su vivienda sin asistencia técnica y generan su respuesta habitacional. Los cambios en los noventa, con el subsidio a la demanda, generan un panorama diferente respecto de la vivienda popular. Con el subsidio, los constructores realizaron programas masivos que se adaptaron a los topes formulados por el gobierno y de esa manera en la venta, recibían el subsidio a la demanda respectivo. Igual, las ONG y OPV podían de manera colectiva asesorar y solicitar el subsidio del grupo de sus beneficiarios, con producción legal del suelo urbano y con reducción de costos por la sinergia que buscan con otros actores<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> la gran mayoría de las veces, se trata de terrenos de alto riesgo, o de ubicaciones fuera del perímetro urbano de las ciudades.

<sup>16</sup> Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Populares de Vivienda. Se fortalecen Federaciones de ONG de segundo grado tales como Construyamos, Fedevivienda, Provivienda, Cenpavi y por ende, las organizaciones populares locales de vivienda popular.

<sup>17</sup> En las ciudades mayores como Bogotá, el promedio disminuyó de 125 m<sup>2</sup> en 1973 a 54 m<sup>2</sup> en 1996. A nivel nacional se pasa de 150 a 69 m<sup>2</sup> en el mismo período.

<sup>18</sup> Esta actividad muy utilizada en el país y conocida como bazares, mingas, rifas, permite conseguir recursos para las diferentes actividades que requiere el proyecto de vivienda.

<sup>19</sup> En esa época ofrecida por el ICT y el BCH, se trataba de confrontar lo « ideal » con lo « posible » acorde con la capacidad de pago de las familias para que pudieran acceder a una financiación conveniente.

<sup>20</sup> Proceso que anteriormente duraban entre 5 y 7 años para lograr consolidación arquitectónica y urbana.

## 1.2.1. Política de Vivienda

### **La política de vivienda**

En Colombia, la Constitución de 1991 en su artículo 52 señala que la vivienda es un derecho: "todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijara las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".

En el Anexo No.3 se puede observar la evolución detallada de las políticas y los actores desde los años 30 a la fecha. Ellas han dependido de cada gobierno pues no se tiene una Política de Estado de largo plazo.

En términos generales, la política de vivienda social urbana hasta los 80s estaba en manos del Instituto de crédito Territorial –ICT- mediante programas elaborados directamente con constructores privados, que incluían subsidios indirectos, altos costos de intermediación (47%), se presentaban problemas en términos de aceptación de los beneficiarios a las viviendas entregadas por diseños y calidad y la morosidad de la cartera alcanzó hasta un 80%.

A partir de 1982<sup>21</sup>, el Gobierno reglamentó que el Banco Central Hipotecario y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda<sup>22</sup> financiaran vivienda de interés social a corto plazo (período de construcción más seis meses) a los constructores e igualmente a largo plazo (15 años) a los beneficiarios. Se utilizaba una tasa de interés del 5% más la corrección monetaria<sup>23</sup>. Este esquema centrado en el sector privado –corporaciones especializadas en crédito hipotecario- presentaba un subsidio cruzado entre la vivienda más costosa y la vivienda de interés social.

La política de vivienda colombiana ha sufrido cambios especialmente desde los años 90, tanto en la percepción del problema habitacional como en la orientación y aplicación de las políticas públicas en el marco del proceso de liberalización de la economía, la redefinición del papel del Estado y la descentralización política y administrativa. Ello generó cambios en la institucionalidad eliminando el Instituto de crédito Territorial –ICT- y creando el Instituto Nacional de Vivienda de interés Social y Reforma Urbana -INURBE – a través del cual se canalizan los subsidios a las familias de más bajos recursos del sector informal apoyados en ONG y OPV. Se pasa de la banca especializada a la multibanca, se elimina el sistema UPAC<sup>24</sup> y se crea la UVR<sup>25</sup>, se canalizan recursos parafiscales de las Cajas de Compensación Familiar a las familias del sector formal. La normatividad en el sector ha sufrido bastantes cambios para ajustarse a las nuevas realidades que ha ido viviendo el país.(Anexo No. 4).

Lamentablemente, los cambios políticos tanto a nivel nacional como regional y local no permiten una adecuada continuidad de las políticas públicas ni recuperar la memoria institucional. Lo anterior ha generado fuertes cambios institucionales que, en muchos casos han cambiado drásticamente las reglas del juego financieras y han hecho perder credibilidad sobre la transparencia y efectividad de las mismas. Muchas instituciones que funcionaron con convicción y compromiso en el tema de vivienda social han sido eliminadas a la luz del proceso de globalización, perdiendo así el conocimiento, las lecciones aprendidas y la posibilidad de revisar su efecto e impacto de los programas y/o proyectos realizados.

<sup>21</sup> y hasta 1995 donde se presentan los cambios de la reforma financiera como se analiza mas adelante

<sup>22</sup> Entidades que trabajaban con el sistema de valor constante UPAC.

<sup>23</sup> cuyo tope en ese momento era de 17%-, es decir 22% de tasa de interés.

<sup>24</sup> Unidad de Poder Adquisitivo Constante

<sup>25</sup> Unidad de Valor Real

## Los subsidios

Basados en diagnósticos del Banco Mundial y luego de los análisis realizados sobre las restricciones para llegar a los más pobres, el gobierno en 1991 reglamenta los subsidios directos retomando la experiencia chilena. En este contexto, reemplaza el subsidio indirecto del ICT por un subsidio directo a la demanda para lotes urbanizables; lotes urbanizados, vivienda básica, vivienda mínima, vivienda productiva, vivienda productiva concentrada, habilitación y mejoramiento y habilitación de títulos. Entre 1994-98, por restricciones de crédito complementario a los más pobres, el Gobierno decide concentrar esfuerzos hacia el mejoramiento integral de vivienda y entorno y lo focaliza a través de la Red de Solidaridad Social.<sup>26</sup>

La política de vivienda social se fundamenta entonces en el otorgamiento de subsidios que faciliten el acceso a una solución habitacional a las familias de más bajos recursos. Se espera que las familias también efectúen un aporte en términos de ahorro programado que pueden colocar en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda o en los Bancos. La Corporación de Ahorro y Vivienda COLMENA, por ejemplo tiene una cuenta para personas que ahorren a 5 años su cuota inicial. Se puede observar que en el último año se han movilizado 341.053 cuentas por valor de Col\$150 mil millones en 26 entidades financieras.

El Gobierno utiliza el sistema de estratificación<sup>27</sup> para el otorgamiento de los subsidios de vivienda y de salud. Ello se efectúa a través del Sistema Nacional de Selección de Beneficiarios -SISBEN-, a fin de “focalizar” la población más pobre para ser receptora de los recursos del Estado. Los parámetros escogidos tienen en cuenta el número de miembros del hogar y el puntaje del SISBEN. Mediante mayor puntaje a las viviendas más baratas del mercado, al mayor porcentaje de ahorro familiar o al esfuerzo familiar, trata de estimular la construcción de vivienda de bajo costo y prioriza a los de mayores necesidades, sin que ello quede a discrecionalidad de un funcionario público.

La mayor parte de los subsidios están en cabeza del Instituto Nacional de Vivienda de interés Social y Reforma Urbana –INURBE- que atiende a las familias que no tienen vinculación formal con el mercado laboral con recursos del presupuesto nacional. El Banco Agrario<sup>28</sup> otorga subsidios para la vivienda rural y las Cajas de Compensación Familiar<sup>29</sup> para familias con vinculación formal al mercado laboral, con recursos parafiscales.

El acceso al subsidio acorde con medidas recientes tanto a nivel urbano como rural– focalización, selección de beneficiarios- parece : (i) presentar transparencia a través del Sistema Unificado de Postulación de Subsidio al que se accede vía INURBE ; Cajas de Compensación Familiar, Fondos de Vivienda Municipal, Fondos de Vivienda Departamental, ONG, OPV y donde el INURBE actúa como Unidad Operadora; (ii) contar con criterios de elegibilidad, para favorecer a los más necesitados acorde con el número de miembros del hogar y el puntaje SISBEN ; (iii) Contar con la asignación y pago efectivo del subsidio a compradores a través de sus cuentas de ahorros ; (v) estimular, mediante mayores puntajes, a las viviendas más baratas en el mercado, mayor porcentaje de ahorro o esfuerzo familiar realizado; (vi) asignar techos presupuestales de recursos a ciudades.

Entre 1991 y 2000 se han entregado 707.526 subsidios por valor de Col\$2.177.588 millones. Adicionalmente se direccionaron recursos de crédito a través del Fondo Nacional de

<sup>26</sup> correspondiente al Fondo de Inversión Social o *Safety Net*

<sup>27</sup> para ello define los grupos socioeconómicos por las características de la vivienda(materiales de la vivienda, acceso a los servicios, etc.) por manzanas de la ciudad. En el contexto colombiano la llamada “estratificación” es importante porque es el marco para los programas de subsidio de salud y con base en ellos se cobran de manera diferencial los servicios públicos.

<sup>28</sup> Anteriormente Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

<sup>29</sup> Organizaciones de carácter privado sin ánimo de lucro que han tomado gran importancia en el marco de la actual Ley de vivienda por el enorme potencial en el nivel local, cobertura nacional y sobre todo por el manejo de recursos parafiscales que destinará al sector.

Ahorro<sup>30</sup> a empleados públicos y de la Caja de Vivienda Militar, que han beneficiado a 33.268 familias.

**Cuadro No.1 Subsidios asignados por la Política de Vivienda 1991-2000 (Millones Col\$)**

Entidad / año	INURBE		Banco Agrario		Cajas de Compensación Familiar		Caja de Vivienda Militar		Total	
	No	Valor	No	Valor	No	Vr	No	Vr	No	Vr
1991	17.402	70.509	n.d	n.d	9.128	17.840	1.949	33.152	28.479	121501
1992	40.313	48.026	n.d	n.d	17.028	34.315	3.028	58.516	60.369	140857
1993	57.490	89.002	n.d	n.d	22.066	18.966	2.547	44.060	82.103	152857
1994	65.760	155.691	n.d	n.d	14.381	42.447	4.338	59.916	84.479	258054
1995	71.380	136.691	n.d	n.d	33.227	60.082	4.097	23.826	108.704	220599
1996	49.390	89.168	n.d	n.d	31.922	87.165	4.058	22.421	85.370	198754
1997	57.479	118.974	n.d	n.d	39.594	141.751	3.120	20.923	100.293	281648
1998	18.873	44.482	n.d	n.d	28.847	121.631	6.046	28.254	53.766	194367
1999	19.439	113.353	n.d	n.d	20.374	98.907	5.150	46.100	44.963	258360
2000	20.000	120.000	10.000	46.000	24.500	147.000	4.500	38.000	59.000	351000
<b>TOTAL</b>	<b>417.436</b>	<b>985.896</b>	<b>10.000</b>	<b>46.000</b>	<b>241167</b>	<b>769.744</b>	<b>38.833</b>	<b>375.948</b>	<b>707.526</b>	<b>2177588</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico

En el marco de la descentralización, se plantea la posibilidad de contar con subsidios municipales así como dar apoyo a los Fondos Municipales de Vivienda –Fovis- y el fortalecimiento de la capacidad de asistencia técnica de las entidades nacionales.

En el actual gobierno- administración Pastrana 1.998-2.002-, se ha diseñado una política de subsidios para vivienda, tanto para el sector urbano como rural, existe una asignación presupuestal obligatoria<sup>31</sup> para el subsidio nacional de vivienda y con la ampliación a la totalidad de Cajas de Compensación Familiar, se obliga a crear los fondos de vivienda de interés social - FOVIS-, con lo cual a través de los aportes parafiscales<sup>32</sup>. (Cuadro No. 1).

Las Cajas de Compensación Familiar creadas desde 1957 con aportes parafiscales<sup>33</sup>, han cobrado fuerza en los últimos años. Desde 1991, crean la figura del subsidio familiar para vivienda. La Ley 49 de 1990 obliga a las Cajas a crear Fondos de Vivienda -FOVIS- y a destinar una parte de los aportes de la nómina para crear este Fondo destinado al reconocimiento y pago del subsidio familiar de vivienda<sup>34</sup>. El 4% del 18% del subsidio de las

<sup>30</sup> Institución pública que nace en 1968 y se encarga del manejo de las cesantías (recursos de prestaciones de los empleados públicos) y ofrece créditos al sector de la construcción urbana.

<sup>31</sup> Correspondiente a Col\$150 mil millones para el subsidio nacional de vivienda.

<sup>32</sup> Y se destinan otros COL\$150 mil millones.

<sup>33</sup> En la actualidad con recursos provenientes del valor de la nómina (9%), del subsidio familiar (4%) y de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- (2%) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (3%). Las Cajas ofrecen tres modalidades de subsidio en dinero, en especie (becas), en servicios y realiza actividades en servicios básicos sociales, educación, salud, vivienda, mercadeo, productos básicos. Son reguladas y controladas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

<sup>34</sup> Las Cajas cuentan con una Asociación que las aglutina y efectúa labor de gremio, cabildeo, denominada Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar-ASOCAJAS-, cuyo papel ha sido de gran importancia en la elaboración de la legislación reciente y vigente en especial las Leyes 546/99 y Decreto 2620 de 2000. La cobertura nacional de las Cajas es de

Cajas se dedica a vivienda es decir a nivel nacional cerca de US\$106 millones tanto para construcción de vivienda nueva como para mejoramiento de vivienda. Trabajan en conjunto con ONG y OPV. Su potencial es enorme por la cobertura a nivel nacional y su solidez financiera.

A pesar de los esfuerzos por lograr una política que atienda los sectores más pobres, uno de los mayores problemas del subsidio directo a la demanda hace referencia a la escasa oferta de suelo urbano para Vivienda de Interés Social, a la poca competencia en este tipo de viviendas y a la apropiación de los productores al incrementar el precio de las mismas. El Ministerio de Desarrollo comprobó un 40% de incremento de los precios entre 1.990 y 1.994 lo que restringió el acceso de un gran porcentaje de población de bajos recursos a la vivienda subsidiada. De otra parte y, sobre la sostenibilidad de los subsidios, se presentan obstáculos por la crisis económica nacional y el ajuste fiscal de la Nación y la crisis y entorno del crédito hipotecario.

### **Políticas y sistemas de crédito**

Desde el punto de vista del crédito, la financiación de vivienda ha tenido tres grandes cambios en los últimos treinta años en Colombia: la creación del sistema UPAC en 1972, la reforma financiera de 1993 y la expedición de la Ley de Financiamiento de Vivienda de 1999.

Como se observa en el Anexo No.3 sobre políticas de vivienda, en los años 70s se crea el Sistema de Valor Constante UPAC, basado en que existía una demanda potencial por vivienda que no podía hacerse efectiva por la falta de un instrumento financiero. Se pretendía resolver: (i) la existencia de fondos prestables de largo plazo y (ii) evitar el deterioro financiero de del ahorro generado por la inflación, por lo cual los créditos que se realizaran con base al ahorro, deberían reconocer un rendimiento real.<sup>35</sup> Se crearon 9 Corporaciones de Ahorro y Vivienda y se dispuso que el Banco Central Hipotecario también manejara este Sistema.

El sistema UPAC introdujo la remuneración real de intereses a través de la estructuración de una unidad de cuenta que incorporaba el efecto inflacionario a través de la corrección monetaria sobre la cual se pagaba una tasa real de interés. Este sistema permitió que se tuviese una política de banca de primer piso, que multiplicó los fondos prestables de corto plazo en la economía colombiana y permitió tener una banca especializada, direccionar recursos al sector de la construcción, así como lograr objetivos de política social de vivienda en diferentes gobiernos (administraciones Pastrana Borrero, Betancur especialmente). El sistema UPAC financió mas de 1.800.000 viviendas a los colombianos y permitió que hogares de menores ingresos también tuvieran acceso a la vivienda de interés social.

La Reforma Financiera de 1993 tuvo diversos efectos sobre la forma de financiación de la vivienda al igual que los mecanismos de intervención del Estado con este sector. En primer lugar, con la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, se define que el Banco de la República no puede tener las funciones de Fondo de Estabilización de Ahorro y Vivienda –FAVI- y le pasa tal responsabilidad a la política fiscal. En segundo lugar, el elemento que afectaría la financiación de vivienda sería la eliminación de la banca especializada por la generalización de la multibanca y, por ello, se dio la eliminación de las

---

9.241.000 beneficiarios. En la actualidad se estudia la posibilidad de crear el Fondo de Compras Hipotecarias, como un fondo de redescuento que de liquidez a las hipotecas para respaldar a los inversionistas así como lograr titularizarlas y colocarlas en el mercado de capitales ofreciendo buena rentabilidad a largo plazo a los inversionistas.

<sup>35</sup> El primer punto se resolvió a partir de captación de recursos de corto plazo con un mecanismo macroeconómico y monetario que permitía, a través de la existencia de un prestatario de última instancia, la conversión de plazos haciendo que las captaciones a la vista pudieran ser prestadas a largo plazo. Este esquema se institucionalizó a través del Fondo de Ahorro y Vivienda –FAVI- del Banco de la República. La estabilidad del sistema financiero del país dependía de la existencia de este fondo de estabilización que le daba al sistema un “seguro de liquidez”, diferenciándolo del resto de la banca y reconociendo lo específico de su crédito. El segundo elemento, fue producto de reconocer que en una economía inflacionaria era imposible mantener tasas fijas de interés para las acciones pasivas como activas de las instituciones financieras.

ventajas de remuneración de recursos a la vista que tenía el sistema de valor constante y se permitió que otros intermediarios financieros lo hiciesen en aras de la igualdad a la competencia.

La eliminación del referente del Índice de Precios al Consumidor –IPC-, para determinar la variación de la corrección monetaria, vinculándola a la variación de la tasa de interés de los Depósitos a Término Fijo (DTF), como un porcentaje de éste. Paralelo a este cambio se dio un nuevo papel de la autoridad pública en la financiación de vivienda cambiando su rol de oferente directo a generador de demanda a través del subsidio directo a los compradores de vivienda. Es así como se dio el cambio del Instituto de Crédito Territorial –ICT- entidad que construía y financiaba vivienda de interés social, al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE-.

Inicialmente con los cambios realizados en 1993, se ampliaron los recursos para la financiación de vivienda que trajo como efecto la ampliación de la oferta de vivienda aumentando especialmente la producción entre 1994-95 y, en segundo lugar, un exceso en los compromisos de financiación por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda que se comprometieron por encima del nivel histórico de captaciones, haciendo que los desembolsos efectivos no se cumplieran pese a la aprobación de créditos. Por esta situación, a partir del segundo trimestre de 1998, el gobierno ha tratado de resolverlo con nuevas reglamentaciones.

La crisis en el sector de la construcción se venía agravando en 1996 disminuyendo en 13.8% y en 1999 el 24.3%. Lo anterior sumado a la sentencia C700 de septiembre de 1999 en la que la Corte Constitucional<sup>36</sup> declaró inexecutable los decretos sobre los cuales se había montado el sistema de valor constante UPAC, hizo inviable cualquier proceso de crédito hipotecario durante el tiempo que durara la interinidad jurídica y conllevó a la desaparición de algunas Corporaciones de Ahorro y Vivienda –CAVs- y su fusión o conversión en Bancos.

Tal situación se subsanó con la aprobación y expedición de la Ley 546 de 1999 por medio de la cual se instauró un nuevo sistema de financiamiento de vivienda, el sistema de Unidad de Valor Real –UVR-, el cual reestablece un sistema que permite hacer efectiva la demanda potencial de vivienda a través de créditos de largo plazo en pesos. Ese sistema se reajusta con base en el Índice de Precios al Consumidor –IPC- y permite la existencia de una tasa fija durante la totalidad del tiempo del crédito.

En diciembre de 2000, el gobierno expidió una nueva normativa en la que plantea facilitar el acceso a soluciones habitacionales aún sin completar el 10% del valor total de la vivienda a través de una especie de “leasing”. De otra parte, se indicó que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) avalará la cartera de vivienda de interés social que tengan los bancos, al igual que la que tengan en títulos o bonos hipotecarios. En la actualidad se continúa el proceso de reglamentación de esta reciente normativa.

## **1.2.2. Promoción inmobiliaria**

### ***A nivel nacional***

Uno de los grandes problemas que durante años ha estado sin resolver es la disponibilidad del suelo urbano para los más pobres. Las reformas al régimen de tenencia de la tierra, generalmente, se han quedado en enunciados, en leyes que o bien han sido ambiguas o que no se han podido aplicar.

Hasta hace dos años, en Colombia no existían los instrumentos jurídicos y financieros suficientes para evitar que los propietarios de la tierra se quedaran con buena parte de las

<sup>36</sup> Entidad creada por la Constitución Política de 1991 para preservar los principios constitucionales.

plusvalías generadas por la incorporación de predios al perímetro urbano de las ciudades, evitando la realización de programas de vivienda social adaptados para los más pobres. Se legisló en los años 30s sobre la creación de Fondos de Vivienda Obrera, con la Ley 61 de 1936, en realidad se señalaba que el 5% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal podrían alimentar un fondo para la compra de terrenos para vivienda social. Lamentablemente pocos municipios implementaron esta norma<sup>37</sup>, lo que hizo que el ICT fuera la entidad estatal que adquiriera grandes globos de terreno para sus propias urbanizaciones, muchas veces desconectados de la misma planeación local. Los municipios que cumplieron la norma, dieron lugar a la creación de los Institutos de Vivienda Municipal orientados a resolver los problemas de los más pobres, sin criterios muy claros de focalización y para el desarrollo de programas de lotes con servicios, mejoramiento de vivienda, entre otros.

Dado que el problema de déficit de vivienda se incrementaba, era urgente contar con un marco reglamentario más sólido. Luego de cerca de 20 intentos fallidos durante una década en el Parlamento, finalmente se expide la llamada Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) con la que el municipio puede efectuar expropiaciones mediante subasta pública, realizar expropiación administrativa de predios, con reconocimiento del precio de mercado, puede designar áreas prioritarias para la expansión urbana, bancos de tierra, reajuste y valorización de terrenos, así como realizar transferencia de derechos de construcción y de urbanización, no se avanzó mucho en su reglamentación específica.

Posteriormente se expide la Ley 388 de 1997 -que enmienda la Ley 9 de 1989- y le incluye aspectos de la nueva legislación ambiental, metropolitana, territorial. Señala a los municipios la necesidad de elaborar y poner en marcha Planes de Ordenamiento Territorial complementando así los planes locales de desarrollo en un período de nueve años<sup>38</sup>, dando una continuidad al proceso en tres administraciones de alcaldes locales. Esta ley proporciona a los municipios instrumentos de gestión y herramientas de financiación para lograr el objetivo de los planes, como son la ejecución de unidades de actuación urbanística y la participación en la plusvalía. Otorga mayor injerencia a los municipios en el desarrollo físico y socioeconómico con miras a garantizar a todos los sectores de la sociedad el acceso a servicios públicos, vivienda, infraestructura, equipamiento. El conjunto normativo, orienta la realización de los planes locales, las formas de participación social para tramitar su elaboración y los instrumentos para su ejecución.

Se definen como generadores de la participación en plusvalía: (i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana; (ii) la consideración de parte del suelo rural como suburbano; (III) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de los usos del suelo; (IV) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos a la vez. Como efecto de plusvalía por metro cuadrado se define que sea el resultado de la diferencia entre el precio unitario del suelo.

Respecto del tema de la vivienda la Ley de Desarrollo Territorial establece que "los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente »<sup>39</sup>

Los municipios creen haber ganado terreno con la expedición de la Ley 388 de julio de 1997 o llamada *Ley de Desarrollo Territorial*. Ella parte del reconocimiento que el ordenamiento

<sup>37</sup> Un sondeo elaborado por el Banco Central Hipotecario en 1985 mostraba tan solo 33 fondos de vivienda en ciudades intermedias principalmente. En las mayores como Bogotá, Cali, Medellín se crearon la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, el Instituto de Vivienda de Cali -INVICALI- y CORVIDE, respectivamente.

<sup>38</sup> Cada mandato local tiene una duración de tres años.

<sup>39</sup> Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997.

del territorio recae en las autoridades locales, está orientado a identificar, definir, potenciar distintas acciones y actuaciones sobre el suelo del territorio que permitan encausar el desarrollo económico y social de la población hacia la consecución de mejores condiciones de vida. Esta Ley ofrece al municipio un conjunto amplio y diverso de los planteamientos propios del ordenamiento territorial, entre los más importantes: ordenamiento e intervención en los usos del suelo; definición de las zonas no urbanizables que presentan riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o por presentar condiciones de insalubridad para la vivienda. La calificación y localización de terrenos para la construcción de vivienda de interés social, determinación de las zonas de renovación conjuntamente con la definición de prioridades, procedimiento y programas de intervención.

Este marco legal se encuentra por tanto en su proceso de iniciación y desarrollo, sin toda su reglamentación. Existen sin embargo, experiencias incipientes pero interesantes, especialmente en Bogotá, donde se crea en diciembre de 1998, **Metrovivienda**, como Banco de Tierras para facilitar la construcción de vivienda popular. Esta entidad pretende “promover la oferta masiva de suelo urbano, para facilitar la ejecución de proyectos integrales de Vivienda de Interés Social y desarrollar las funciones propias de bancos de tierra o bancos inmobiliarios”. Se le prohíbe expresamente la construcción de viviendas. Metrovivienda, primera entidad de reforma urbana en Colombia, creada como empresa de la Alcaldía de Bogotá, “compra y expropia grandes bloques de tierra alrededor de la ciudad, los urbaniza y luego los vende a promotores con experiencia, para que construyan viviendas populares y vendan bajo preciso tope, evitando así que se especule con la tierra”....”promueve proyectos con viviendas, no solo económicas, sino con excelente diseño urbanístico.<sup>40</sup> En Bogotá está dirigido a garantizar cierta dotación de espacio público, ausente en los desarrollos informales y a generar suelo urbano con un precio inferior al que asignaría el mercado libre para facilitar la construcción de vivienda de bajo precio. Así se capturan fácilmente las plusvalías propias del proceso de habilitación jurídica y material de terrenos rústicos.

### ***Situación del tema inmobiliario a nivel de Cali***

Santiago de Cali ha sido durante los últimos veinte años polo de atracción de los efectos migratorios de diverso origen. Los fenómenos de invasión de predios y los asentamientos espontáneos han proliferado en la ciudad desde los años 30s y con mayor fuerza entre 1978 y 82 por la deficiente oferta de vivienda social. En este período se realiza la llamada “toma de Aguablanca” de 1200 hectáreas, en el oriente en un terreno difícil geológicamente y cuyos servicios públicos eran altamente costosos. La toma con tinte político y especulativo, liderado por los mismos invasores, urbanizadores piratas, propietarios de terrenos y especuladores. El Distrito de Aguablanca albergó cerca de 400.000 personas, casi el tamaño de una ciudad intermedia colombiana. Desde los 80s se hizo frente mediante procesos de legalización de terrenos y dotación de servicios públicos para dignificar la zona e integrarla a la ciudad sin embargo el costo de extender redes de infraestructura ha sido realmente alto.<sup>41</sup>

En 1992, se estima un déficit local de 62.000 viviendas para los estratos 1 y 2 y el municipio incluye en su Plan como producto de la Ley de Reforma Urbana, las áreas de expansión, de

<sup>40</sup> METROVIVIENDA en 20 meses de existencia ha realizado tres macroproyectos, a saber: La Ciudadela El Recreo (115.8 hectáreas, 7700 viviendas, 2000VIS por ejecución directa), el Proyecto El Porvenir en Bosa (135 hectáreas, 13200 viviendas, 4000VIS por ejecución directa) bajo el esquema de compra de terrenos y las Ciudadela Metrovivienda Usme en Asociación con los propietarios de los terrenos en un área de 65 hectáreas para 6000 viviendas y 3700 VIS.

<sup>41</sup> Es tan importante el fenómeno a nivel nacional que se creó un Programa Presidencial de Regularización y Titulación de la propiedad, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. El Programa está diseñado para analizar la zona objeto de la titulación y su aporte al saneamiento urbanístico de la ciudad y en un análisis predio a predio dentro de la zona para evitar titularización de predios que violan las normas urbanas. Igualmente, se hace un análisis cuidadoso del beneficiario para evitar aportes del Estado para familias que no lo necesitan.

desarrollo exclusivo de vivienda de interés social, de construcción y desarrollo prioritario de expropiación y extinción de dominio.

El sistema de vivienda de interés social en Santiago de Cali fue creado mediante la Ley 3 de enero 15 de 1991. El artículo 4 de la ley determinó que los municipios deberían coordinar los programas a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. Considerando que INVICALI, hoy Secretaria de Vivienda Social y Renovación Urbana, tenía como misión la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social, le correspondió la responsabilidad de liderar y ejecutar proyectos propios en la Ciudadela Desarrollo, Seguridad y Paz, **DESEPAZ**.<sup>42</sup>

En cumplimiento del artículo primero de la Ley 9 de 1989, el municipio de Santiago de Cali, aprobó el acuerdo 14, de mayo 3 de 1991 y el decreto 0605, de junio 7 de 1995, los planes generales de desarrollo, en los cuales se había identificado y definido como una estrategia principal la vivienda de interés social(VIS) para la ciudad. Los dos planes de desarrollo han previsto áreas de desarrollo prioritario para VIS y con el primer plan general de desarrollo se incorporó dentro del perímetro suburbano de la ciudad, el sector denominado Poligonal E o Navarro, conocida como ciudadela DESEPAZ.

Las reglamentaciones sancionadas por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, con los acuerdos 07 de marzo 5 de 1993 y su decreto reglamentario 0943 de 1993, acuerdo 17 de julio 9 de 1993, permitieron entre otros, que el terreno de la Poligonal E fuera destinado a urbanizaciones de lote individual, con soluciones de área mínima siempre y cuando fuesen presentados por Invicali a la Comisión del Plan del Concejo Municipal y su decreto reglamentario 0210 de 1994.

Las reglamentaciones sancionadas inicialmente, tuvieron como objetivo principal entregar lotes con servicios, posteriormente Invicali<sup>43</sup>debió reformular el programa acogiéndose a la recomendación del Ministerio de Desarrollo (decreto 706 de abril de 1995) de ofrecer soluciones de vivienda por el sistema de desarrollo progresivo fundamentados en la hipótesis de que el problema más importantes en materia de VIS no sea solamente el piso y el techo, sino la falta de urbanización, es decir, la carencia de servicios públicos y comunitarios. Finalmente, el Acuerdo 69 de noviembre de 2000 expide el Plan de Ordenamiento Territorial.

---

<sup>42</sup> Terreno de 330 hectáreas que pretende albergar 145.000 habitantes.

<sup>43</sup> Hoy Secretaría de Vivienda y Renovación Urbana

## 2. LANZAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO

### 2.1. DESEPAZ Y LOS DIFERENTES PROYECTOS DE DESARROLLO PROGRESIVO PÚBLICOS Y PRIVADOS

La denominada Ciudadela DESEPAZ (Ver Plano), como estrategia del gobierno local pero apoyada por el gobierno central se proyectó para 28684 soluciones y se diseñó de tal manera que participaran actores del sector público y privado. En el cuadro No. 2, se puede observar que en las intervenciones están: (i) la Alcaldía, la Secretaria de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali; (ii) los constructores privados como lo son Holguines S.A, Constructora Santiago de Cali, Heriberto Millán, Dalia Marina Muñoz; (iii) las ONG como Fundación Compartir; (iv) las Cajas de Compensación Familiar como Comfandi, Comfenalco; (v) la comunidad organizada a través de sus líderes en Proyectos Comunitarios. Esta diversidad también refleja la diversidad de las operaciones y la cobertura social.

**Cuadro No.2. Configuración Urbanística Ciudadela DESEPAZ**

Organización	Proyecto	Area m2	No. de soluciones		Estado del Proyecto
			PROY.	CONST.	
Secretaria de Vivienda		1.092.221.80	8125	3899	Ejecutado
Holguines S.A	Calimio-DESEPAZ	464.907.20	2249	2000	Ejecutado
Fundación Compartir	Urb. Compartir	301.262.00	2225	2225	Ejecutado
Comfandi	El Remanso	140.325.60	2321	2321	Ejecutado
Comfenalco	Talanga	323.487.40	2559	2000	Ejecutado
	Vallegrande	571.660.30	4270		Por Ejecutar
Proyectos Comunitarios	Líderes	52.777.40	497	220	Ejecutado
Constructora Santiago de Cali	Urb. Potremo Grande	621.405.60	4797		Por ejecutar
Heriberto Millán	Urb. Las Garzas	186.718.00	946		Por Ejecutar
Dalia Marina Muñoz	Las Dalías	17.038.70	165		Por ejecutar
Asentamiento Municipal Mercedes I y II	Idem Villa		530	530	Ejecutado
TOTAL			28684	13195	

Fuente: Secretaria de Vivienda Social y Renovación Urbana, Santiago de Cali

Las intervenciones realizadas por el municipio, a través de la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana, han atendido al traslado de familias de zonas de alto riesgo y a familias de desplazados y se trata de unidades básicas desde 23.52, 26, 40, 50 metros cuadrados de área construida. En el caso del Proyecto de COMFANDI se está llegando a familias de hasta dos salarios mínimos legales por la alianza realizada con la Fundación Carvajal. Este

proyecto, es entonces en el marco de la Ciudadela Desepaz, uno de los diez actores, correspondiente al 17.5% de las viviendas ejecutadas por desarrollo progresivo.

## 2.2. ORIGEN DE LA EXPERIENCIA COMFANDI- FUNDACIÓN CARVAJAL

Santiago de Cali ha sido conocido nacionalmente, por la gran variedad de tipos de cooperación entre entes públicos, privados y organizaciones cívicas que están ofreciendo resultados para lograr mejorar la calidad de vida de familias y comunidades de territorios específicos, generando sinergia para la superación de la pobreza.

El Proyecto tiene sus orígenes en un laboratorio de vivienda popular realizado desde 1983 en el Distrito de Aguablanca denominado « Acuerdo Interinstitucional para una Célula Piloto de Desarrollo Urbano en Asentamientos Populares », como Modelo de Cooperación Interinstitucional para corregir el Marginalismo Urbano<sup>44</sup> y generar un efecto de demostración para un desarrollo urbano con desarrollo humano, a partir de la premisa de considerar el acceso a la vivienda no como estación de llegada sino fundamentalmente como punto de partida en el ascenso hacia el bienestar en la construcción colectiva del verdadero desarrollo social.

Esta zona caracterizada por la submarginalidad, albergó población migrante a raíz de los conflictos políticos y sociales de los 50 y 60, conocida por invasiones de predios y de asentamientos espontáneos sin servicios públicos, planeación urbana, supervisión ni acceso al crédito; un Distrito, de 3mil hectáreas, concebido como Distrito de Riego por la Corporación para el Desarrollo del Valle del Cauca -CVC-. Esta situación de invasiones sin dotación de servicios públicos, cada vez más creciente y, a espaldas de la ciudad, llegó a un punto tal que obligó al municipio a incorporar 1145 hectáreas al perímetro urbano de la ciudad para vivienda con normas mínimas. Este proceso tuvo como marco la voluntad política local y el marco macroeconómico nacional en el que el sector de la construcción era considerado sector líder de la economía.

Las fortalezas y logros del Acuerdo Interinstitucional fueron posteriormente emuladas por el Proyecto Calimío de la ONG Fundación Holguines y luego por el Programa Municipal Desepaz, institucional de la Alcaldía de Cali.

Con la llegada del Alcalde Rodrigo Guerrero (1992-94) se define como estrategia principal del Plan de Desarrollo de la ciudad, la vivienda de interés social y se asume el compromiso de adelantar programas de vivienda dirigidos a las familias de escasos recursos de los estratos 1 y 2 con el objetivo de cubrir un déficit de 62.000 viviendas.

El alcalde buscó en primera instancia, la vinculación del gobierno nacional celebrando un convenio entre el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE; la Alcaldía de Santiago de Cali y el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali, INVICALI; en septiembre de 1993 con el aval de la Presidencia de la República.

Para cumplir el objetivo propuesto al interior de la administración municipal se conformaron equipos de trabajo interdisciplinario y a través de INVICALI se efectuó la convocatoria a empresas constructoras privadas.

Con las constructoras privadas se conformó un Comité Coordinador en el que participaron además de los equipos interdisciplinarios, ocho empresas constructoras, dueñas de los terrenos entre las que se encontraba la Caja de Compensación COMFANDI; Caja con el

---

<sup>44</sup> En Mario Calderón Rivera, Aproximación al caso del Distrito de Aguablanca en Cali, Colombia. Marzo de 1977. El Acuerdo fue suscrito por El municipio de Santiago de Cali, el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, La Universidad del Valle, el Centro Nacional de Estudios de la Construcción CENAC, el Instituto Nacional de Normas Técnicas ICONTEC, la Fundación Carvajal, la Corporación para la Recreación Popular .

mayor número de afiliados en la ciudad. Cerca del 80% de los afiliados a esta Caja son trabajadores con ingresos mensuales entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales.

El municipio definió de manera concertada con los constructores los usos del suelo y se comprometió en la realización de obras de infraestructura y servicios públicos; vías, subestación eléctrica, alcantarillado, pozos profundos para el suministro de agua. Una vez efectuadas estas obras, las empresas constructoras deberían entrar a edificar las unidades básicas de vivienda de 18 m<sup>2</sup> o 24 m<sup>2</sup>, en lotes de 60m<sup>2</sup> con servicios, con la posibilidad de desarrollo progresivo posterior.

La Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca –COMFANDI-, propietaria de una parte del terreno se vinculó al Programa no sin antes buscar, concretar y acordar con la Fundación Carvajal apoyar el proceso en la orientación, dirección y capacitación a la comunidad en la autoconstrucción de vivienda.

La Fundación Carvajal, organización sin ánimo de lucro, -ONG-, creada por la familia Carvajal en 1961 a fin de compartir las utilidades de su compañía con la comunidad y promover el cambio social y el desarrollo; ha desarrollado procesos de gran importancia en el campo de la economía solidaria, acepta la invitación a participar en este esquema.

En este orden de ideas, el 17 de octubre de 1996 COMFANDI y la Fundación Carvajal suscriben el Convenio « para adelantar proyectos de unidades básicas por desarrollo progresivo en la Ciudadela Desepez », para familias de estratos 1 y 2 de ingresos mensuales hasta de dos salarios mínimos legales, en el que la Fundación Carvajal “se compromete a desarrollar un proceso de asistencia técnica, basado en la implementación de estrategias de participación comunitaria y el sistema de autoconstrucción dirigida. Su labor se iniciaría una vez las familias recibieran de Comfandi, el lote con servicios y el respectivo subsidio de vivienda, y contarán con un crédito de una corporación de vivienda para la compra del lote. El proceso de inducción y capacitación de las familias abarcaba dos meses aproximadamente y era previo a la construcción que demora 60 días. Esta Fundación había adquirido gran experiencia en este tipo de proyectos a raíz de su activa participación en el Distrito de Aguablanca, donde apoyaron cerca de quince mil soluciones por desarrollo progresivo en los últimos veinte años.

COMFANDI ha construido 12.000 soluciones de vivienda en diferentes lugares de la ciudad de Santiago de Cali y para diferentes estratos socioeconómicos de sus afiliados en los últimos 10 años (vivienda básica, mínima, apartamentos). Esta Caja de Compensación contrata diseños urbanísticos, arquitectónicos y la gerencia del proyecto. El Proyecto COMFANDI-Fundación Carvajal está destinado a hogares con 1.5 salarios mínimos. Se trata de viviendas de 50 m<sup>2</sup> de dos pisos en un lote de 60 m<sup>2</sup> e incluye conexiones de servicios públicos domiciliarios y gastos de notaría y registro y se entrega en obra gris habitable.

### **2.3. ESTRUCTURACIÓN DE LA ALIANZA LOCAL QUE PERMITIÓ LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO: LOS ACTORES**

Como respuesta a la Estrategia Prioritaria de Vivienda del municipio, para estratos 1 y 2, enmarcada en el Plan de Desarrollo Municipal 1992-96, la Alianza se realizó entre actores del sector público, privado, no gubernamental y comunidad. En el Cuadro No. 3 se presenta en resumen los actores su fortaleza y su responsabilidad respectiva.

**Cuadro No. 3 Actores de la Alianza**

	<b>Fortaleza</b>	<b>Responsabilidad</b>
<b>Municipio de Cali</b>	Concertación sobre terrenos para VIS, Voluntad política, Plan de Desarrollo Municipal y Estrategia de Vivienda Social, recursos de la Nación para los subsidios, coordinación de sus diferentes secretarías municipales, posibilidad de créditos de largo plazo.	Concertación con los constructores sobre los usos del suelo. Realización de vías subestación eléctrica, alcantarillado, pozos profundos para el suministro de agua. Aprobación planos vivienda por desarrollo progresivo.
<b>Comfandi</b>	Propietaria del terreno, solidez financiera, mercado cautivo de afiliados con necesidades de vivienda.	Dar solución habitacional a sus afiliados. Colocar a disposición los Centros de Acopio de Materiales. Entrega de lote con servicios Entrega del subsidio de vivienda y contacto con la entidad crediticia. Convenio con Fundación Carvajal para llegar a los más pobres.
<b>Fundación Carvajal</b>	Know-how, experiencia y liderazgo en el tema de vivienda y desarrollo comunitario y asistencia técnica para la autoconstrucción	Realiza el proceso de asistencia técnica basado en la implementación de estrategias de participación comunitaria y de autoconstrucción dirigida.
<b>Comunidad</b>	Participación en el proceso para dar solución a una necesidad sentida.	Coloca ahorro programado Ofrece su disponibilidad de tiempo para la capacitación Participa dos meses en la capacitación para la autoconstrucción.
<b>Entidad financiera</b>	Corporación de Ahorro y Vivienda o Banco que otorga al beneficiario crédito para la compra del lote	Entrega los formatos para el crédito, recibe los documentos de los beneficiarios, los analiza y al comprobar capacidad de pago aprueba o niega el crédito.

La alianza del municipio de Cali, Comfandi, Fundación Carvajal y la comunidad, ha permitido la canalización de recursos públicos y comunitarios hacia la solución del problema de la vivienda para población de los estratos 1 y 2, en el marco de un proceso de desarrollo y un ordenamiento urbano armónico que cumple con la normatividad vigente. El proyecto ha logrado convertir en realidad un objetivo social cual es el de proveer de vivienda digna a la población de los estratos más bajos. Como resultado del éxito obtenido en la Urbanización Remanso de Comfandi II Etapa (102 viviendas) se inicio Remanso III Etapa (744 viviendas) del 30 de junio de 1997 a diciembre de 1999 y Ciudadela del Río (854viviendas) iniciado en enero de 1998.

La importancia de la alianza realizada para este Proyecto, de acuerdo con el levantamiento de alianzas elaborado por el Banco Mundial en 1998, se fundamenta en el haber contado con un objetivo claro y común, la generación de valor agregado, la densificación del tejido social, el fortalecimiento de capacidades de los socios, la creación de capital social y una mayor confianza en las instituciones mejorando por tanto la gobernabilidad.

## 3. OPERACIONALIDAD DEL PROYECTO

### 3.1. FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

#### 3.1.1. Modalidades de Financiación

La política de vivienda de interés social otorga subsidios para facilitar el acceso a una solución habitacional a las familias de más bajo recursos. Las entidades ejecutoras de esta política son: El Inurbe, que atiende a las familias que no tiene una vinculación formal con el mercado laboral, con recursos del presupuesto nacional y Las Cajas de Compensación entidad que atiende a las familias con vinculación formal al mercado laboral, con recursos de los aportes parafiscales. El proyecto tiene las modalidades que ofrece la política nacional en el marco de los subsidios<sup>45</sup>, a través de COMFANDI, el ahorro programado que aportan las familias y el crédito que ofrecen las corporaciones financieras.

El Proyecto cuenta con terrenos aportados por los propietarios (Comfandi), la financiación de la infraestructura por parte del municipio y los beneficiarios reciben su subsidio de vivienda a través de COMFANDI, como Caja de Compensación autorizada por el gobierno para entregarlos a sus afiliados.

La estructura financiera de la vivienda que se construye en COMFANDI es de:

Precio Total	18 millones(incluye gastos de escrituración y registro)	US\$ 8696
Aporte Propio por Ahorro Programado	1.800.000	US\$ 870
Subsidio Familiar de Vivienda	6.502.500	US\$3.141
Crédito a Largo Plazo	9.697.500	US\$4.684

Nota: Tasa de cambio de 1US\$ = \$ 2070 (diciembre 2000)

Desde el punto de vista de los subsidios, en DESEPAZ, se han entregado 2234 subsidios por parte del INURBE por \$7500 millones (US\$3,623.188 así como de las Cajas de Compensación, ONG, constructores han otorgado 8454 subsidios por valor de 35.650 millones (US\$17.222.222). Con base en los puntajes antes mencionados se está llegando a familias en los cuatro primeros deciles de la población.

La unidad familiar aporta los ahorros y son al menos dos a tres personas por hogar quienes aportan los recursos para el crédito de vivienda. Normalmente desde 1982 se consideraba que cerca del 30% del ingreso familiar mensual se dedica a la vivienda. Las entidades financieras mediante el crédito a las familias cubren el faltante de recursos (ahorro y subsidio estatal) para la financiación de la vivienda. Se ha trabajado con diferentes entidades financieras CONCASA; COOPERADORES; DAVIVIENDA<sup>46</sup>; porque la alianza que busca COMFANDI con el sector financiero se establece siempre con la entidad que ofrezca las mejores condiciones a la familia. Al inicio del proyecto eran pocas las entidades dispuestas a comprometerse con usuarios de bajos ingresos, con el tiempo la resistencia de las entidades financieras se reduce.

<sup>45</sup> Tanto para el INURBE como para las Cajas de Compensación Familiar. Se toma como salario mínimo legal US\$132 es decir \$286.000

<sup>46</sup> Concasa para 33m2 ofrecía crédito de Col\$2.900.000 a 15 años con una cuota de amortización de Col\$42.000; Cooperadores para 51 m2 ofrecía Col\$4.900.000 a 10 años con cuota de Col\$120.000.

### 3.1.2 Sistema de Financiación del Proyecto

#### a) *El sistema de financiación*

DAVIVIENDA, se vinculó en los proyectos Remanso COMFANDI III Etapa y Ciudadela del Río. Este Banco Hipotecario (antes Corporación de Ahorro y Vivienda con sistema UPAC) tiene disponible los sistemas de amortización de créditos aprobados por la Superintendencia Bancaria<sup>47</sup>, se destacan los siguientes sistemas a partir del año 2000, a raíz de los cambios del UPAC a la UVR.

1. Forma de Pago denominada de Cuota Constante en UVR o de cuota baja, con un interés del 11% más la inflación (UVR) del 9.23%. De cada millón de pesos prestado por el cliente, a un plazo de 15 años, se pagará alrededor de \$11.200 mensuales (US\$ 5.41 por cada millón). En este caso el préstamo corresponde en promedio a 9.697.500 (US\$4.685) lo que implica que la primera cuota sería de \$108.606 (US\$52.46), sin incluir el costo de los seguros (6%aprox) para un total de 115 129 (US\$55.61).
2. El segundo esquema de abono a capital constante en UVR o «de cuota media », el monto de la primera cuota para un plazo de 15 años estaría alrededor de \$14.500 (US\$7) por cada millón prestado. Eso implica que para el crédito promedio señalado en el primer mes se paga alrededor de 140 613 (US\$67.92) y con seguros US\$ 149.049 (US\$72).

Ante el vacío dejado por la caída del Sistema de Valor Constante UPAC, la no credibilidad del nuevo sistema UVR y ante la crisis financiera y de liquidez, los constructores privados generaron una respuesta alternativa y dieron acceso al crédito a las familias,<sup>48</sup> como forma innovativa para evitar quedarse con stocks de vivienda y al mismo tiempo cumplir con sus obligaciones con las entidades crediticias. Los constructores de Cali que trabajan en DESEPAZ se han ingeniado la forma de dar crédito a las familias. Según la información suministrada, la Constructora Ruiz Arevalo financia en DESEPAZ \$1.200 millones (US\$579.710); IC PREFABRICADOS \$7.700 millones (US\$ 3.719.806); Consorcio Prethel González \$6.500 millones (US\$ 3.140.096), para un total de \$15.400 millones, es decir US\$ 7.439.613. De otra parte, los constructores han conformado Alianzas con proveedores y contratistas, y entidades de servicios públicos; y con el objeto de concluir sus programas y cumplir sus compromisos financieros, pagando por canje de servicios, o pagando a más largo plazo.

#### b) *Papel de los actores*

COMFANDI concedora de la capacidad de la Fundación Carvajal para orientar, dirigir y capacitar buscó y concretó un nuevo acuerdo suscrito el 17 de octubre de 1996 «para adelantar proyectos de unidades básicas por desarrollo progresivo en la ciudadela DESEPAZ » siendo las obligaciones de las partes las siguientes:

La Fundación Carvajal se compromete a desarrollar un proceso de asistencia técnica basado en la implementación de estrategias de participación comunitaria y el sistema de autoconstrucción dirigida, iniciando su labor una vez las familias reciban de Comfandi el lote con servicios y el respectivo subsidio de vivienda y cuenten con un crédito de una Corporación de Ahorro y Vivienda para la compra del lote.

<sup>47</sup> Entidad que supervisa y fija parámetros a las entidades financieras del país

<sup>48</sup> Nuevo sistema en pesos que tuvo que crear el gobierno nacional a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional a este respecto (Sentencia No.700 de 2000)

COMFANDI se compromete a recibir las solicitudes de los aspirantes al proyecto, asignar a los postulantes, de acuerdo con la Ley y los reglamentos del subsidio familiar y asegurar, por conducto de una Corporación o de un banco, la financiación total del proyecto.

Las entidades financieras se comprometen a otorgar los créditos y la comunidad entra a participar como ejecutor y como beneficiaria. Como ejecutora realiza actividades de autoconstrucción, principalmente como ayudantes de obra, actividades de administración de la obra; como beneficiaria, recibe capacitación, asistencia técnica, financiación y finalmente la vivienda en obra gris.

Las estrategias metodológicas de la Fundación Carvajal son:

- Concertación Institucional y manejo integral del hábitat en Cali el 59.7% de los hogares acceden a la vivienda mediante procesos espontáneos de autoconstrucción lo que exige, para su solución de la concertación entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil.
- Facilitar no suplantar y actuar como facilitador de los procesos constructivos interactuando con la comunidad para que ella sea autogestora y participe y asuma su desarrollo apoyada en instituciones que no busquen suplantar la comunidad.
- Investigación-Acción generar conjuntamente con la comunidad los conocimientos necesarios para definir acciones adecuadas de acuerdo con sus condiciones concretas.
- Participación comunitaria, se parte de aquello que la comunidad sabe de su recursividad y creatividad para que combinado con el saber institucional se logre una comunidad activa y comprometida con su propio desarrollo.
- Vivienda eje de desarrollo, trasciende la vivienda como hecho físico y se concibe como un medio para el desarrollo integral de la comunidad y el mejoramiento de la calidad de vida
- Capacitación. Proceso formativo y de capacitación en áreas de desarrollo humano, relaciones interpersonales y desarrollo comunitario para que la población cuente con instrumentos para emprender su propio desarrollo.

A través de ésta experiencia se ha logrado construir y validar un programa de construcción de vivienda que al combinar desarrollo progresivo, lote urbanizado, subsidio, crédito y asistencia técnica para la autoconstrucción dirigida, permite llegar con soluciones de vivienda digna a la población de bajos ingresos.

### **c) Las modalidades técnicas del sistema**

El estudio de las modalidades técnicas del sistema de financiamiento para el inicio del programa en 1.996 era el Sistema de Valor Constante-UPAC -del cual sé ha comentado anteriormente la crisis que lo llevo a su terminación-. Cada una de las entidades financieras que trabajaba con el Sistema UPAC tenía aprobado por la Superintendencia Bancaria sus propios sistemas de amortización, hasta 10 sistemas diferentes. Con los cambios de la reforma financiera de 1.993 y de las condiciones macroeconómicas adversas tanto en lo interno como externo conllevaron a la crisis del sistema financiero de Colombia, se dieron condiciones adversas muy preocupantes tales como, el incremento de los bienes recibidos en dación de pago que hoy est comprometiendo la salud financiera de la economía nacional. La otra condición es el empobrecimiento de los deudores del sistema que vieron perder sus ahorros de muchos años y la esperanza de tener un techo propio. Esta situación influye directamente sobre la distribución del ingreso por la disminución de la riqueza patrimonial de la población y el incremento en el nivel absoluto de pobreza en la sociedad colombiana.

La situación de crisis del UPAC se expresa claramente al comparar en la aprobación de créditos hipotecarios en 1.997 cuando se aprobaron más de 115.000 créditos frente a 1.999 donde se aprobaron poco más de 18.000 créditos.

**Cuadro No. 4 Créditos aprobados por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda 1993-99 (Millones de Col\$)**

Año	Total créditos CAVs		Total créditos VIS	
	Valor	Número	Valor	Número
1993	1.451.023	51.199	62.715	15.066
1994	1.329.586	51.057	151.619	19.899
1995	1.712.494	30.289	214.134	20.741
1996	2.133.902	111.373	228.841	25.061
1997	2.575.336	115.668	419.375	35.122
1998	1.422.840	69.505	413.463	31.122
1999	337.321	18.235	177.587	12.900

A partir del año 2.000 rige un nuevo sistema de financiación de vivienda, el sistema de unidad de valor real -UVR-, sistema de crédito y financiamiento que pretende permitir el acceso a los sectores de bajos ingresos sin que ello contenga condiciones explosivas en el pago en el , como son:

- la tasa de interés remuneratoria no se puede capitalizar, esta se fija durante el tiempo del crédito y se expresa como una tasa efectiva anual.
- se reintroduce el concepto de cuota inicial
- se establecen sistema de amortización vigilados por la Superintendencia Bancaria.
- se establecen sistemas de amortización que mantengan un equilibrio técnico entre la capacidad de pago y el comportamiento esperado de los ingresos del usuario.
- se vincula el valor de -UVR- con la - IPC- .
- aceptación de prepagos por parte los usuarios sin que ello genere sanciones por parte de las entidades financieras.
- obligatoriedad de suministrar información cierta, suficiente y oportuna de fácil comprensión para el público y los deudores respecto a las condiciones de sus créditos.
- aclaración de los intereses de mora y limitación de su cobro.

La recuperación de cartera en vivienda popular ha tenido tradición de estar al día. Según información del CENAC, hasta 1995 la cartera de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en estos créditos era del 2%, por tratarse de créditos realizados por el sector privado donde se analiza a fondo la capacidad de pago de los solicitantes y se pacta la forma de pago, haciendo eficientes asignación de los créditos. Con la crisis del sistema UPAC y dado el alto costo que las familias empezaron a sentir por el excesivo aumento de los intereses – debido al cambio en la fórmula de la corrección monetaria- la mora de las obligaciones hipotecarias se aumentó llegando al 14% (de los cuales 6 puntos al iniciarse el nuevo sistema de la UVR), dado que la población perdió credibilidad en el sistema financiero.

Lamentablemente, la forma de presentación de la morosidad no separa la Vivienda de Interés Social en las estadísticas por lo que no se puede presentar su verdadera magnitud.

### 3.2. ACCESO AL TERRENO

De acuerdo con el documento elaborado por el PNUD-MDE<sup>49</sup>, los terrenos tienen su historia desde el Debate electoral de 1992, donde se ofrece por parte de los candidatos la realización de 20.000 a 40.000 soluciones de vivienda para Santiago de Cali y se inicia el proceso de definición sobre la ubicación de dicha urbanización. Después de muchas discusiones en el Concejo, el Alcalde electo, Rodrigo Guerrero, logra el aval para que se realice en la poligonal E (Acuerdo 7 de 1993) y que el Programa lo liderara INVICALI. EL municipio entonces decide ejecutar el programa denominado Desarrollo, Seguridad y Paz DESEPAZ, cuyo avalúo catastral estaría alrededor de \$800 m2 (US\$1.26) en 1992. Una vez finalizados los análisis técnicos sobre servicios y la viabilidad se inicia el proceso para el proyecto el cual reposa sobre siete principios, a saber:

- La no ampliación del perímetro urbano. La Poligonal E debe conservar carácter suburbano. No se introduce la tierra a las fuerzas del mercado.
- Restricción en el cambio del uso del suelo en la Poligonal E. Se conserva el uso anterior y de manera excepcional se autorizan programas VIS.
- Planificar integralmente la zona como área de vivienda, haciendo caso omiso de divisiones prediales, contemplando un plan vial, estructura de espacio público, equipamiento comunitario y usos múltiples complementarios a la actividad residencial. Se contrata a la Sociedad Colombiana de Planificación para elaborar la primera aproximación.
- La obligación de los propietarios de firmar Contratos de Asociación o de Fiducia con Invicali, donde se obligan a acoger un plan general y aseguran atender la población objeto.
- La adquisición de uno de los terrenos por parte de Invicali para desarrollar un programa institucional de vivienda y convertirse en garante del proyecto de conjunto.
- La participación activa del municipio asumiendo la inversión en el conjunto de obras macro, viales y de infraestructura requeridas.
- La creación de una gerencia del proyecto en Invicali, apoyada por un Comité Técnico con participación de todas las entidades municipales.

A partir de este marco y con la aprobación del Concejo Municipal el Alcalde convoca a los propietarios y separadamente a los urbanizadores. Los propietarios reaccionan sobre las especificaciones y se inicia la especulación, la que el municipio intenta captar parcialmente por plusvalías generadas mediante imposición de donación del 5% de terrenos brutos para la reubicación de familias en zonas de alto riesgo y 10% en cordón ecológico. Paralelamente, solicita los avalúos, se fija el precio de \$5.000 por m2 (US\$5.78 de 1993), cifra base de la negociación. El Plano General realizado para nueve proyectos urbanísticos se entrega e inicia el trámite de aprobación. El 78% de los terrenos cambian de dueños a Invicali, Comfandi, Comfenalco, Holguines, Compartir, Cooperativa Coeemsaval, Urbanizadora Copopulares, Constructora Santa Ana y Santiago de Cali y agropecuaria Inagrovas. El precio de la tierra se congeló en \$13.500 desde diciembre de 1994 (US\$13.95)

La incidencia del costo de la tierra para todo el programa DESEPAZ, según el estudio del PNUD-MDE representó el 17.8% contra un 24.2% en soluciones de lotes con servicios del

---

<sup>49</sup> Proyecto PNUD-MDE. Col 93-001. Apoyo a la Política de Vivienda y a la Gestión Urbana. Análisis de Macroproyectos Urbanos, Caso Especial : Ciudadela Desepaz, Santiago de Cali, julio de 1995.

globo de terreno. En los lotes con servicios individuales el costo de la tierra representaba el 11.1 %.

### **3.3. TIPO DE CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA POR COMFANDI Y LA FUNDACIÓN CARVAJAL EN LA CIUDADELA DESEPAZ :**

Es importante precisar con antelación que, de manera general el proyecto se desarrolla en dos etapas distintas :

- En la primera etapa, COMFANDI suministra un lote urbanizado limpio a las familias
- En la segunda fase, la Fundación Carvajal ofrece asistencia técnica a las familias para la construcción de la Unidad Básica, primera fase del desarrollo progresivo de las viviendas.

Este proceso entra en el marco de un Convenio formal suscrito entre COMFANDI; la Fundación Carvajal y la Cooperativa de Trabajadores del Occidente COOPERADORES que representa a las familias. Este Convenio fué suscrito el 25 de julio de 1997, y define los derechos y deberes de cada uno de los actores del proyecto.

Cuatro conjuntos homogéneos de vivienda por desarrollo progresivo han sido realizados en realidad, unos después de otros sin interrupción durante tres años, siguiendo el mismo proceso de autoconstrucción in situ de la Ciudadela DESEPAZ. Estos conjuntos constituyen hoy un mismo proyecto homogéneo denominado REMANSO DE COMFANDI Y CIUDADELA DEL RIO , a saber:

El Remanso I	588 unidades
El Remaso II	472 unidades
El Remanso III	747 unidades
Ciudadela del Rio	514 unidades
<b>Total del proyecto</b>	<b>2331 unidades de vivienda</b>

#### **3.3.1. El objetivo final del proyecto y las diferentes fases de su puesta en marcha**

El objetivo final del proyecto es la realización de 2321 viviendas en dos niveles, por desarrollo progresivo, sobre lotes urbanizados de 60 m2.

Estas viviendas tipo son construídas en alineación y espaciadas dos metros de la calle peatonal.

Todas las viviendas dan a un patio interior y se consideran como idénticas para el proceso de desarrollo progresivo.

Cada vivienda final tiene :

<b>Primer nivel</b>	42.26 m2 construídas
- Sala, comedor, cocina, una alcoba	
<b>Segundo Nivel</b>	44.52 m2 construídas
- Tres alcobas y dos baños	
<b>Superficie total de la vivienda :</b>	<b>86.78 m2 construídas</b>
Antejardin sobre la fachada	11.30m2
Patio – lava-ropa interior	6.45m2

Esta descripción teórica y la de la vivienda terminada es tal y como debe aparecer al final del proceso de desarrollo progresivo.

La vivienda terminada, tal como se dijo anteriormente, debería normalmente ser realizada en dos grandes fases distintas y sucesivas: Una primera fase formal y colectiva para la construcción de la Unidad Básica y una segunda fase más informal e individual de desarrollo progresivo de estas Unidades:

En realidad el proyecto actual cubre solamente la primera fase formal y colectiva de este proceso : la realización de Unidades Básicas.

A pesar de haber puesto en marcha un importante proceso participativo de las familias para la autoconstrucción dirigida de las viviendas y del mantenimiento del barrio, no existe mecanismo de participación en la concepción de la vivienda. Se trata de una decisión de COMFANDI y de la Fundación Cervaral, que prefirieron apoyarse en sus experiencias precedentes y permitir el desarrollo progresivo de las viviendas en función de la observación hecha sobre lo que efectivamente paso entre la primera fase formal y una ampliación informal.

Es en este punto, en que se hace la oferta a las familias beneficiarias y su participación se concentra en la fase de la autoconstrucción de la vivienda y la posterior gestión de la vivienda y su entorno.

Los planos detallados de las viviendas, que aquí se anexan son los más recientes y corresponden a los conjuntos El Remanso II y Ciudadela del Rio.

Ellos constituyen objeto de un importante trabajo de reflexión sobre la progresividad, tomado con las familias beneficiarias por profesionales de COMFANDI y de la Fundación Carvajal a medida que se retomaron lecciones aprendidas de otros conjuntos.

Estas viviendas, por desarrollo progresivo, se realizan en dos grandes fases distintas y sucesivas :

### ***Una primera fase formal y colectiva : la construcción de las Unidades Básicas***

Una primera fase, terminada a comienzos de 2001.

Se trata de la construcción de un edificio homogéneo de dos niveles para uso de vivienda de superficie de 54m<sup>2</sup>, denominado Unidad Básica, que es en realidad la primera fase sobre la calle de una construcción final que incluye escaleras de acceso al primer piso.

Estas Unidades Básicas han sido integralmente realizadas por autoconstrucción dirigida.

<b>Primer nivel</b>	25,82 m2 construídas
Alcoba, salon-múltiple, cocina	
<b>Segundo nivel</b>	28.08 m2 construídas
Dos alcobas, baño	
<b>Total de la construcción</b>	<b>53.90 m2 construídas</b>
Antejardin sobre la fachada :	11.30 m2
Patio, futuro desarrollo :	22.88 m2

Es esta fase la que hace referencia al objeto del Proyecto el Remanso de COMFANDI y que se ha beneficiado de todos los instrumentos institucionales, técnicos y financieros, descritos en este estudio.

### **Una segunda fase individual de desarrollo**

Una segunda fase, menos formal, no definida en el tiempo y que eventualmente puede ser objeto de sub fases, que será realizada directamente por las familias, por autoconstrucción o con la participación de artesanos locales, de ser posible seleccionados , construída al fondo del lote en dos niveles.

Todo se previó a raíz de la construcción de la primera fase (a la luz de la parte técnica de las redes y las obras mayores, entrega gratuita de planes de ejecución, acceso al Banco de Materiales, etc), para permitir una realización fácil y sin dificultades técnicas de esta segunda fase.

Es posible imaginarse que esta segunda fase en realidad es objeto de dos subfases sucesivas en función de la posibilidad financiera de las familias :

- La realización de cimentaciones y de la construcción del primer nivel, con terraza accesible, con una impermeabilización provisional.

- La construcción del segundo nivel

**Primer nivel** 16,44 m2 h.o

Extensión comedor y cocina

**Segundo nivel** 16.44 m2 h.o

Alcoba, baño

**Total construcción** 32.88 m2 h.o

Patio lava ropa 6.45 m2

Conviene sin embargo notar que, si las familias reciben gratuitamente el conjunto de planos y de especificaciones técnicas para la realización de esta segunda etapa y son incitadas a utilizar el Banco de Materiales, no existe ningún subsidio ni línea de crédito. Las familias deberán entonces contar con su propio auto-financiamiento para realizar la ampliación de Unidades Básicas.

La observación de lo que sucedió in situ en Aguablanca muestra que cinco años después de finalizado el proyecto, más del 80% de las viviendas habían sido objeto de la ampliación, generalmente destinada al arriendo a otra familia.

El beneficio de este arriendo sirve casi siempre a pagar el reembolso del crédito efectuado para la primera etapa.

Las encuestas llevadas a cabo de manera informal por la misión para este Estudio de Caso hicieron aparecer que una proporción importante de los nuevos habitantes del proyecto El Remanso de COMFANDI eran los antiguos arrendatarios de propietarios de barrios de Aguablanca y que sus reembolsos mensuales, como nuevos propietarios, equivalía al monto de su antiguo arriendo !

Esta situación crea en realidad un verdadero mercado « paralelo » de arrendamiento, mientras que esta práctica está formalmente prohibida en el contrato inicial, constituye una realidad bien tangible en este tipo de barrios.

Parece entonces que la existencia efectiva del mercado efectivo de arriendo va a acelerar el proceso de desarrollo progresivo sobre el proyecto en la medida en que la construcción de la segunda fase va a aparecer rápidamente como la única solución ofrecida a las familias para reembolsar sus préstamos.

### 3.3.2. Los compromisos de cada uno de los actores

Los compromisos de cada uno de los actores se precisan y detallan en un Convenio firmado entre COMFANDI ; LA Fundación Carvajal y la Cooperativa de Trabajadores de Occidente Colombiano, representando a las familias.

#### **Los compromisos de COMFANDI**

- Recibir las solicitudes de los postulantes y verificar que respondan a las exigencias socioeconómicas en materia de recursos.
- Poner a disposición de las familias un lote urbanizado de 60 m2 (vías secundarias, acueducto, alcantarillado, electricidad)
- Asegurar el montaje financiero general del proyecto, a través de los cooperados
- Suministrar sobre el sitio el conjunto de materiales de construcción para la realización de la Unidad Básica a través del Banco de Materiales.
- Colocar los equipos de obra, las construcciones provisionales para la capacitación y almacenaje de los materiales
- Colocar el subsidio a la vivienda y comprometer de manera oficial a sus afiliados para que lo puedan recibir.
- Este subsidio se utiliza de la siguiente forma :
  - 50% en materiales y componentes prefabricados de construcción distribuidos en el sitio, a los beneficiarios por el Banco de Materiales, de acuerdo con la demanda de obra sobre la base de detalles cuantitativos enviados por la Fundación Carvajal a medida que avance la obra.
  - 20% pagado a la Fundación Carvajal en efectivo, para cubrir la totalidad de los costos de la mano de obra incluida la autoconstrucción de la Unidad Básica. Esta suma la administra la Fundación y se paga en parte a las familias sobre bases definidas conjuntamente a medida que avanzan los trabajos y la participación efectiva de las familias en la autoconstrucción.
  - 10% pagado a la Fundación Carvajal, como remuneración por la asistencia técnica : la mitad en la adjudicación del subsidio y, otra al final de los trabajos.
  - 20% se agrega al valor del terreno urbanizado.

#### **Los compromisos de la Fundación Carvajal**

- Desarrollar un proceso general de asistencia técnica basado sobre la puesta en marcha de estrategias de participación ciudadana y un sistema de autoconstrucción dirigida.
- La Fundación interviene desde que las familias son recibidas por COMFANDI, un terreno urbanizado, el subsidio y el convenio para el crédito con COOPERADORES para la compra del lote.
- Realizar los cursos y seminarios de capacitación necesarios para las familias a fin de introducir una disciplina social compatible con el desarrollo planificado, una vida comunitaria sana y la definición de estrategias de participación comunitaria.
- Ofrecer a las familias autoconstructoras y a los obreros subcontratistas, los elementos teóricos de base y los instrumentos técnicos y administrativos necesarios para que participen activamente y de manera aceptable a la construcción de sus viviendas.

- Garantizar la utilización correcta y eficaz del subsidio para los beneficiarios a fin de que al finalizar el proceso, ellos hayan construido una Unidad Básica Habitable, acorde con las prescripciones técnicas definidas por el proyecto y las normas vigentes.
- Autorizar a los beneficiarios del subsidio de COMFANDI a retirar materiales y componentes necesarios para la ejecución de los trabajos del Banco de Materiales, de acuerdo con los avances de obra.
- Pagar efectivamente a las familias por su participación en la autoconstrucción.

### **Los compromisos de COOPERADORES**

- Cofinanciar la compra de viviendas otorgando un préstamo complementario
- Asegurar que las condiciones preliminares de cofinanciación se reúnen :
  - Monto máximo del crédito
  - Plazo máximo de 10 años
  - Capitalización previa de 5% del valor el crédito, por parte de los beneficiarios.

### **3.3.3. Métodos de trabajo y técnicas de construcción utilizadas**

Los métodos de trabajo y las técnicas utilizadas sobre este proyecto son el fruto de más de quince años de trabajo y de experiencia de la Fundación Carvajal en el campo de la autoconstrucción dirigida, en particular sobre el barrio de Aguablanca, sobre el cual se realizaron más de 10.000 soluciones habitacionales.

La Fundación Carvajal trabaja desde hace muchos años en la puesta en marcha de una metodología específica de autoconstrucción dirigida, permitiendo construir vivienda por desarrollo progresivo con calidad tan buena como la de viviendas realizadas por las empresas locales.

Vale notar la presencia de varios programas de vivienda por desarrollo progresivo más convencionales que actualmente son realizados sobre el sitio.

Estos programas, que se dirigen a la misma categoría de las familias y que son cercanos en superficie y en prestación de servicios al Proyecto el Remanso de COMFANDI, hacen un llamado a las empresas de construcción tipo « llave en mano ».

Estos programas son cercanos en superficie y en servicios a los del proyecto El Remanso de COMFANDI. Hoy en día es totalmente imposible establecer una diferencia técnica o solamente cualitativa entre el resultado de estos programas convencionales y el proyecto de COMFANDI.

Parece que este último propone esquemas más enriquecidos que los primeros en materia de terminados y de preparación para el desarrollo posterior, mientras que el precio pagado por las familias es más bajo que aquel de los otros programas.

### **Los métodos de trabajo**

Para este proyecto, una reflexión importante se llevó a cabo por la Fundación Carvajal en estrecha colaboración con COMFANDI a fin de definir : la concepción arquitectónica general, los métodos de trabajo utilizados y las técnicas de construcción mejor adaptadas al tiempo tanto desde los principios de la autoconstrucción como también a la progresividad de la construcción, una vez la primera fase se ha realizado.

Los grandes principios sobre los cuales se apoya el principio son los siguientes :

- del desarrollo progresivo vertical a un desarrollo de tipo horizontal sobre dos niveles. Esta decisión ha sido tomada luego de defectos y por la patología observada sobre los proyectos anteriores, en particular en materia de impermeabilidad
- La existencia de un Banco de Materiales, funcionando a nivel del proyecto, en el que se encuentran todos los materiales y componentes de la construcción prevista con un sistema interno riguroso de control de calidad.
- Una mezcla original de técnicas tradicionales y de componentes prefabricados en la construcción permiten simplificar al máximo la intervención de los autoconstructores y de limitar al máximo la intervención de artesanos calificados. Esta mezcla, que genera una construcción de aspecto tradicional, con la utilización de gran cantidad de componentes prefabricados tanto para la estructura general de la construcción, como para la segunda obra, ha sido producto de la retención sistemática de las familias con relación a una mayor industrialización de la construcción.
- La presencia, sobre el sitio de la construcción, de artesanos calificados para realizar ciertas fases estratégicas de la construcción, que no pueden ser realizadas por autoconstrucciones poco calificadas, sin deteriorar la calidad (ej. Coloca techos, escaleras, armazón de cimientos, etc)
- Una formación y enmarcamiento de los autoconstructores, por profesionales de buen nivel particularmente riguroso, en materia de respeto a las normas técnicas y a los plazos, por la doble razón del control de calidad y de costos.
- Una filosofía sistemática, impuesta al conjunto de actores, de control de calidad permanente sobre la obra.

### **Las técnicas utilizadas**

Antes que nada, es importante recordar que todas las viviendas construidas son de tipo individual, aún si son realizadas e implantadas de manera alineada y sin continuidad, en fachada sobre las vías peatonales.

Las viviendas son entonces independientes las unas de las otras y solo una junta de dilatación las separa.

### **Las obras de cimentación**

Es importante recordar que el terreno donde se ubica el proyecto como toda la zona de la Ciudadela Desepaz es una antigua zona de cultivos pantanosos, incapaz de soportar construcciones importantes sin hacer cimientos profundos.

Se decidió entonces escoger para las viviendas, un sistema de cimentación superficial rígido. Las construcciones están por tanto sobre una cimentación rígida liviana flotante, compuesta de la siguiente manera :

- Un descapote de la tierra vegetal
- Colocar una capa plástica asilante imputrescible
- Un terraplen compactado de rocamuerta
- Colocar casetones huecos prefabricados de guadua o escoria, de 55 x 300 cm máximo.
- Una capa de cemento de 3 o 4 cm , reforzada con un enrejado soldado.
- Soleras periféricas y centrales de concreto armado, para hacer rígidas las cimentaciones

### **Las escaleras**

Se previeron prefabricadas, sobre timón central en cemento armado fraguado in situ, colocadas por mano de obra especializada.

Muchos sistemas de prefabricación de tipo « manoportables » se ensayaron en obra

### **Los muros**

Bloques de cemento de 12 x 20 x 40, vibrados y elaborados en fábrica, montados sobre cama de cemento

Tirantas verticales regulares en cemento con armazones, utilizando los bloques huecos.

Ningún revestimiento exterior ni interior y protección exterior por pintura impermeabilizante.

### **Los pisos**

Dos técnicas han sido utilizadas

- Colocación de losas prefabricadas en taller realizadas en cemento armado de 10cms de espesor, de la dimensión de una pieza ( de cerca de 9m<sup>2</sup>), colocadas por una empresa especializada con la ayuda de una grúa móvil de obras.
- Preparación de una losa de concreto armado vibrado sobre un encofrado metálica prefabricado y recuperable.

### **El techo**

Techo con « teja ondulada de eternit », sobre una viga de madera tratada.

### **Puertas y ventana**

Marcos y estructura de las puertas y ventanas en acero « lámina cal 22 » pre-pintadas

Revestimiento de la varilla de seguridad, con láminas orientables.

Puertas interiores « entamboradas », puertas exteriores : « pasador con portacandado y nave en lámina calibre 20 »

### **Electricidad**

Instalaciones eléctricas encastradas dentro de mangas plásticas, prefabricadas bajo forma de pulpos, conforme a la norma vigente en Colombia.

Interruptores, tomas de televisión y de teléfono, contadores, etc.

### **Instalaciones sanitarias**

Aguas servidas : canalizaciones enterradas con las redes exteriores de aguas servidas en PVC, con las « cajas en ladrillo ». Canalizaciones de evacuaciones visibles en PVC.

Alimentación : canalizaciones de alimentación en PVC del conjunto de los aparatos.

Todas las canalizaciones son pre ensambladas en taller. La presencia de depósito de agua en altura in situ en la Ciudadela Desepaz, evita la colocación de cisternas individuales.

Pila – Meson prefabricado en concreto esmaltado

Ducha sencilla

WC – Línea económica de Mancesa

Lavamanos – Línea económica de Mancesa

Lavadero prefabricado en concreto

Contador individual.

### 3.3.4. La relación con la normalización vigente en materia de construcción y el concepto de la calidad

Es importante precisar que todas las construcciones que se realizan por autoconstrucción dirigida, con la participación de la Fundación CARVAJAL respetan el conjunto de las normas actualmente vigentes en materia de construcción de vivienda en Colombia.

Atención especial se da en el seno de los profesionales de la Fundación para respetar este principio fundamental, y así dar a la autoconstrucción dirigida su toque de calidad.

También en particular a la sismoresistencia y más precisamente a la concepción técnica del desarrollo progresivo, a fin de guiar a los autoconstructores hacia soluciones sencillas y lógicas, que no tengan riesgo de estabilidad general de la vivienda.

El concepto de calidad no es una palabra vacía en el sentido del proyecto, al contrario, está en el centro de la preocupación de todos los profesionales de la Fundación Carvajal, mientras se desarrollan las actividades de la primera fase de desarrollo progresivo.

- Calidad de materiales – asegurada a través de la existencia y funcionamiento mismo del Banco de Materiales.
- Calidad de la puesta en marcha – asegurada por la presencia de un grupo profesional y riguroso para la autoconstrucción a el llamado a los artesanos calificados de la construcción para realizar ciertas tareas delicadas de la construcción.

Vale la pena notar que la escogencia conceptual hecha por la Fundación Carvajal, de dejar el desarrollo progresivo vertical, por un desarrollo progresivo horizontal es para asegurar la calidad de la Unidad Básica.

Con esta solución, toda construcción posterior que se haga con los planos y las técnicas propuestas e incitadas o de manera informal y libre, es totalmente independiente de la construcción de la Unidad Básica y no genera riesgo de ponerla en peligro a nivel estructural o de la impermeabilidad.

### 3.3.5. El Banco de Materiales

La existencia de un Banco de Materiales integrado constituye uno de los puntos de la originalidad del proyecto en la medida en que la presencia de este instrumento permite asegurar la tenencia rigurosa de los costos de construcción pero también de la calidad.

Mientras que para proyectos precedentes de autoconstrucción dirigida por la Fundación Carvajal, era la misma organización la que administraba su propio Banco de Materiales, en este Proyecto es el promotor COMFANDI quien lo administra.

Desde el inicio de su implicación en este Proyecto, COMFANDI ha generalizado el principio de la presencia de los Bancos de Materiales sobre el conjunto de sus proyectos en Santiago de Cali, aún para aquellos no realizados por autoconstrucción.

Hoy en día, COMFANDI posee tres Bancos de Materiales en Santiago de Cali y un depósito centralizado que juega el rol de centro de compra, organismo de mejora de control de calidad y regulador de los tres Bancos.

El Banco de Materiales de la Ciudadela DESEPAZ está reservado a las familias del proyecto de COMFANDI y asegura una función importante al taller de prefabricación y de premontaje para ciertos componentes de la construcción (escaleras, kits de electricidad y sanitarios, etc).

El Banco del Proyecto emplea 10 personas que trabajan en locales construídos especialmente para el proyecto.

Todos los costos de gestión y de funcionamiento del Banco de Materiales del proyecto y del depósito central están incluidos en el cálculo de los precios de venta que son utilizados sobre el proyecto.

A pesar de ello los precios del Banco se mantienen por debajo de aquellos del mercado detallista de materiales de construcción gracias a una política rigurosa de compras.

Sin embargo, sobre este aspecto del Banco de Materiales, no podemos sino tener una impresión general, en la medida en que nos fue imposible acceder a los balances de los últimos años, solamente los elementos tangibles nos permiten sostener esta impresión.

Vale notar que este Banco incluye igualmente un supermercado que vende los productos necesarios de alimentación así como productos de primera necesidad para las familias beneficiarias.

### **3.3.6. La autoconstrucción dirigida**

El sistema de autoconstrucción dirigida utilizado en este proyecto es un concepto afinado progresivamente por la Fundación Carvajal hace más de diez años, experimentado sobre el Distrito de Aguablanca y mejorado de manera progresiva para llegar al que utilizan en la actualidad.

La filosofía de la Fundación Carvajal reposa sobre la puesta en marcha de un sistema de desarrollo comunitario integral, con una fuerte estrategia de participación comunitaria, al interior de la cual será posible hacer participar a los habitantes en la construcción de sus viviendas y llegar a una construcción de calidad, que responda al conjunto de normas vigentes.

La intervención de las familias, a través de la autoconstrucción dirigida intervienen en gran parte de la realización de la vivienda, con excepción de ciertas fases muy técnicas que son realizadas por empresas que intervienen como subcontratistas de COMFANDI (por ejemplo : el conjunto de trabajos de urbanización de los lotes y la prefabricación en fábrica de ciertos componentes ofrecidos en el Banco de Materiales), o por artesanos que intervienen directamente por la Fundación Carvajal (por ejemplo la postura de escaleras y la realización de ciertos trabajos de equipos eléctricos y sanitarios, etc)

Los autoconstructores futuros habitantes de estas viviendas, intervienen entonces en la capacitación técnica como actores en la fase de la construcción, remunerados y enmarcados en una asistencia técnica profesional.

Se firma un compromiso tripartito con COMFANDI y la Fundación Carvajal definiendo su remuneración pero igualmente para recibir una capacitación previa y respetar la organización del trabajo definido por la Fundación.

Es importante precisar que los autoconstructores intervienen en sus viviendas (que no conocen antes de iniciar la obra) en el marco de la construcción de un grupo de cerca de 80 viviendas.

#### ***El costo de la autoconstrucción***

La mano de obra de la autoconstrucción aportada por las familias posee un costo teórico, cubierto por el subsidio individual y que aparece en el montaje financiero del proyecto.

Este valor, definido de manera conjunta entre la Fundación Carvajal y los beneficiarios, es pagado en efectivo a la familia y medida que avanza la construcción.

Sobre este proyecto, el valor de la mano de obra de la autoconstrucción se ha fijado en 20% del monto del subsidio forfaitaire acordado por COMFANDI.

Corresponde de hecho, al costo del salario de al menos una persona por familia mientras la totalidad de la fase de construcción de la vivienda, es decir cerca de 8 semanas, es pagada sobre la base del valor de salario mínimo.

Sobre este proyecto la mano de obra de la autoconstrucción es pagada a las familias sobre la base de \$66.150 (US\$32), para una persona trabajando efectivamente 6 horas por día durante seis días.

### ***Las obligaciones de las familias***

Cada familia debe como mínimo aportar una persona a tiempo completo durante la fase de capacitación y de autoconstrucción, es decir durante un período de cuatro meses.

De acuerdo con las necesidades del trabajo, varias personas de una misma familia pueden participar en ciertas fases de la construcción, en la medida que se respeten 4 meses de presencia mínima de una persona.

En el caso en que la persona no pueda asistir (enfermedad, viaje, etc), la familia debe imperativamente encontrar otro miembro cercano o no de la familia para reemplazarlo.

Existe la posibilidad abierta para las familias de pagar un obrero, en reemplazo de la participación de un familiar.

### **3.3.7. Los plazos de construcción de las viviendas**

Los autoconstructores han estado organizados en grupos de 80 a 100 familias.

Cada grupo se organiza de tal manera que las familias juntas sean capacitadas y construyan sus viviendas por autoconstrucción en un período de cuatro meses, con asistencia técnica de la Fundación Carvajal.

Este plazo global de cuatro meses se descompone en realidad de la siguiente forma :

Un primer plazo de dos meses consagrado a la capacitación de los autoconstructores

Un segundo plazo de dos para la construcción efectiva de las Unidades Básicas.

Un plazo de dos semanas aproximadamente pasa entre la iniciación de cada grupo con la posibilidad de hacer funcionar 4 grupos diferentes de manera simultánea.

Estos plazos tóricos, han sido respetados perfectamente y han permitido la realización de este proyecto de mas de 2000 viviendas en dos años.

## **3.4. FORMACIÓN DE COSTOS**

Las cifras que se presentan son informaciones obtenidas por la Fundación carvajal y han sido retomadas por COMFANDI para todo lo que tiene que ver con el conjunto de los precios de la construcción.

Las cifras se refieren a la última parte del proyecto, la más reciente: Ciudadela del Río y se toma la tasa de cambio de noviembre de 2000 (1US\$= 2070pesos)

Desafortunadamente, no pudimos acceder al detalle de los precios de los lotes urbanizados, en particular en lo que hace referencia a la relación entre el costo del terreno y el de infraestructura secundaria, ni al detalle de los costos indirectos del proyecto.

**A– Montaje Financiero para una Unidad Básica sobre un lote de 60m2**

Cuota inicial de las familias :	1.800.000 P - ( 870 U\$ )
Subsidio individual a las familias por COMFANDI	6.502.500 P - ( 3141 U\$ )
Crédito complementario DAVIVIENDA a las familias	9.697.500 P - ( 4685 U\$ )
<b>Precio de venta total de una Unidad Básica</b>	<b>18.000.000 P – ( 8696 U\$ )</b>

**B – Detalle de costos**

## B .1 - Construcción de la Unidad Básica

B.1.1 Materiales de Construcción	6.173.634 P - ( 2982 U\$ )
B.1.2 Mano de Obra profesional	1.014.154 P - ( 490 U\$ )
B.1.3 Remuneración de la autoconstrucción	654.000 P – ( 272 U\$ )
B.1.4 Asistencia Técnica	650.000 P – ( 314 U\$ )
<b>Total B.1</b>	<b>8.401.788 P – ( 4059 U\$ )</b>
B.2 – Lote Urbanizado	6.612.815 P – ( 3195 U\$ )
B.3 – Costos Indirectos	2.200.000 P - ( 1063 U\$ )
<b>Total general de costos</b>	<b>17.214.603 P – ( 8317 U\$ )</b>

Vale señalar :

1 - Que el costo de la construcción de la Unidad Básica (53.90 m2), corresponde a un precio por m2 de construcción de 155.877 pesos (75 U\$ ), que parece inferior en un 30 a 40 % de los precios en las empresas privadas de Cali para este tipo de construcción sobre el barrio, es decir una economía del 15 a 20% sobre el precio total (lote urbanizado y vivienda).

La Fundación Carvajal presenta en sus documentos una cifra de 40 a 50% de disminución de costos con relación al precio de mercado de la construcción, cifra que nos parece algo elevada. Sin embargo, esta economía es real para igual calidad y a veces superior.

2 – Que el costo de la construcción de la Unidad Básica representa el 48.8 % del precio total, para una construcción de 53.90 m2 sobre un lote de 60m2 porcentaje particularmente bajo.

3 – Que el costo de la segunda fase de la construcción de vivienda, es decir 32,88 m2, se estima a 5.000.000 P

4 – En estas condiciones, el costo final de una vivienda de 86.78 m2, incluyendo el precio del lote urbanizado sería de 22.214.603 P ( 10731 U\$ ) y el costo de la vivienda representaría entonces 60.32 % del precio total., porcentaje más comparable a la cifra utilizada para este tipo de construcción.

Esperamos informaciones complementarias sobre ciertos detalles de precios relativos a la formación de los precios del suelo, de la infraestructura y de los costos indirectos para poder establecer las comparaciones más precisas con otros proyectos.

Sin embargo, es evidente que la especulación importante, descrita anteriormente, que se generó por el cambio de uso en los terrenos, ha tenido como incidencia un costo particularmente alto del suelo urbanizado y equipado que ha penalizado y anulado el remarcable trabajo realizado por la Fundación Carvajal y COMFANDI para controlar y algunas veces bajar los costos de construcción de vivienda.

## **4. ASISTENCIA TÉCNICA APORTADA AL PROYECTO**

---

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

La mayor originalidad del proyecto y la razón de su eficacia es la existencia de la asistencia técnica muy profesionalizada y continua en la fase de la autoconstrucción dirigida de la construcción, asegurada ésta por la Fundación Carvajal, ONG de Cali, conocida por su seriedad y eficacia en el campo de la vivienda social y de la participación comunitaria.

En efecto, para la Fundación Carvajal, la autoconstrucción no es un fin en si mismo, su objetivo de reducir el costo de la construcción de las viviendas para la población de menores ingresos, incluye un elemento más ambicioso de desarrollo social, a través de la participación comunitaria.

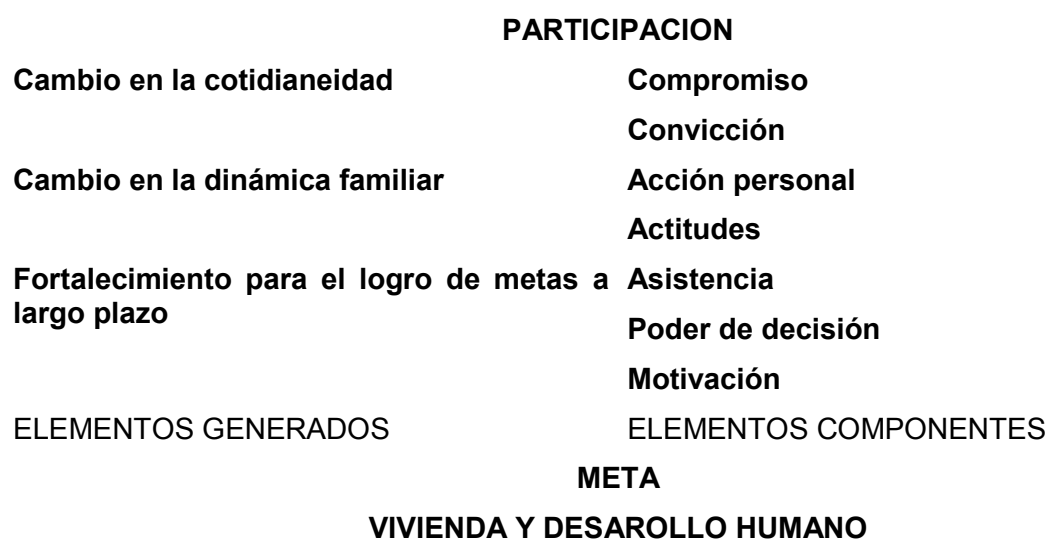
### **4.2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA**

Para la Fundación Carvajal, la participación comunitaria « implica no solamente estar (hacer parte de algo) , sino decidir sobre aquello que le afecta, superándose así la tarea y la acción para pasar a ser un proceso dinámico en el que se conjugan la acción personal y original de cada uno teniendo en cuenta las relaciones y elementos que se generen a partir de ella. »

Para las familias que siguen el proceso de autoconstrucción, la participación constituye inicialmente un punto de llegada , ya que solo se accede a ella cuando existe en las personas el convencimiento que con la metodología de autoconstrucción dirigida se logran beneficios a nivel físico, económico y social.

La participación también constituye un punto de partida porque mediante esta dinámica las familias comparten y fortalecen nuevas pautas , transacciones y conductas a nivel personal y social producto de su continuo interactuar.

Para hacer una lectura del grado de participación de los agentes involucrados, es pertinente considerar los elementos que la conforman y los elementos que genera :



### **4.3. LA AUTOCONSTRUCCIÓN DIRIGIDA Y LA GESTIÓN DE LA FUNDACIÓN CARVAJAL**

Dado el proceso de expansión y de consolidación urbana de las ciudades de Colombia y de muchas ciudades latinoamericanas obedece principalmente a las acciones espontáneas, hay muchas formas de mirar y considerar la autoconstrucción.

Algunos limitan su análisis a comparar entre sectores residenciales formales y ven únicamente en la autoconstrucción una práctica que permita llegar a construcciones precarias y de mala calidad.

Otros, consideran la autoconstrucción como un modelo de gestión capaz de transformar de manera importante una estructura no planificada.

Para los primeros, la observación de todas las experiencias de pobreza de los sectores populares hace suponer que en estos contextos es imposible de llegar a soluciones creativas.

Para los segundos, profundizar estas realidades permite reencontrar una nueva sensibilidad para tratar de mejorar ciertas formas de producción de vivienda, buscar técnicas y materiales adaptados a esta forma de construcción para comunicar un contenido cultural y de cambio de la sociedad.

Esta gestión positiva valida a la autoconstrucción como un modelo alternativo y de credibilidad para la producción formal de la vivienda en la medida en que permite el intercambio de saberes, la introducción de un proceso de capacitación y la introducción de técnicas apropiadas. Ello significa que se pone en marcha una estrategia dinámica de participación de los habitantes y de apoyo técnico y social para la producción de un hábitat digno y de calidad.

Esta gestión es realizada por la Fundación Carvajal desde hace más de diez años en Santiago de Cali y con muchas experiencias que fueron llevadas a cabo con éxito sobre gran número de proyectos de vivienda por desarrollo progresivo por autoconstrucción dirigida.

Al contrario de algunas gestiones realizadas por proyectos de autoconstrucción más informales, la gestión de la Fundación Carvajal se basa en el principio que el producto final de la vivienda debe poseer las mismas características que la misma vivienda construida en el marco del mercado privado a través de una empresa de construcción.

En estas condiciones, los participantes en la autoconstrucción durante la fase de la construcción de su vivienda se vuelven los actores principales de la obra tal y como son para las empresas los subcontratistas o ciertos artesanos especializados que intervienen en fases específicas.

Teniendo en cuenta la diversidad de quienes intervienen de los cuales la mayoría no tiene competencia en materia de construcción, esta filosofía de intervención requiere a la vez un gran profesionalismo pero al mismo tiempo competencia e idoneidad en materia de capacitación de parte de la Fundación.

### **4.3. EL ACTOR CENTRAL DE LA ASISTENCIA TÉCNICA : LA FUNDACIÓN CARVAJAL**

La Fundación Carvajal es el actor que asegura la responsabilidad de la totalidad de la asistencia técnica sobre el proyecto en complementariedad con COMFANDI ; organización que interviene como promotor y financiador del proyecto.

Esta complementariedad, que hoy en día puede parecer lógica, se da debido a que es la Fundación Carvajal la que posee el verdadero « saber-hacer » (know-how) de la gestión

general del proyecto y sobretodo del funcionamiento de la dupla Banco de Materiales y autoconstrucción dirigida.

En efecto este proyecto es el resultado de más de diez años de experimentación realizada en el campo de la vivienda social y de la autoconstrucción por la Fundación Carvajal, en particular en el Distrito de Aguablanca, con la Secretaría de Vivienda u otros promotores de este tipo de vivienda, sobre proyectos menos importantes en los cuales la Fundación tuvo gran libertad de actuación.

Su reciente alianza con COMFANDI para este proyecto, como uno de los promotores y financiadores importantes de vivienda social en la región del Valle del Cauca, permitió a la Fundación Carvajal de cambiar su esala y acceder a un programa de importancia sin riesgos financieros.

Sin embargo, esta unión los ha obligado a dejar parte de su independencia y sobre todo perder totalmente la dirección del Banco de Materiales, en la medida en que, tradicionalmente habían sido gerenciados por la Fundación, y en la actualidad es papel de COMFANDI.

Hoy en día, COMFANDI, mediante la gestión del Banco de Materiales se ha atribuido de alguna forma una parte importante del “saber-hacer” del proceso general e influye de manera importante en la escogencia de tecnologías y materiales a utilizar.

Vale señalar que COMFANDI ha decidido generalizar el principio del Banco de Materiales en todos los proyectos de vivienda que realiza en Santiago de Cali, sean o no por desarrollo progresivo o por autoconstrucción.

De su lado, la Fundación Carvajal no se preocupa del montaje financiero del proyecto y puede asegurar con total serenidad el papel de la asistencia técnica.

Algunas divergencias aparecen entre los dos organismos sobre ciertas opciones tecnológicas y sobretodo a nivel de los servicios ofrecidos. Los profesionales de la Fundación desean que las economías de costos se efectúen sobre los servicios de la vivienda a fin de permitir soluciones para las poblaciones más pobres que las hoy atendidas, mientras que la Dirección de COMFANDI se satisface del nivel de servicios y de la población meta actual.

A pesar de algunas divergencias, la eficacia de la dupla COMFANDI-Fundación Carvajal es globalmente positiva y no parecería que exista riesgo de eseparación, en la medida en que otros proyectos conjuntos se encuentran en proceso de montaje.

## **4.5. LA FORMA DE ASISTENCIA TÉCNICA**

La asistencia técnica se descompone en dos fases diferentes y consecutivas de intervención. Estas fases se organizan por grupos de cerca de 80 viviendas y tienen una duración de cuatro meses por grupo.

### **4.5.1. Una fase de preparación y de capacitación**

Esta fase se desarrolla en un espacio comunitario provisional construido especialmente para el proyecto por COMFANDI, bajo la forma de cursos-seminarios de sensibilización y de capacitación y del Taller de Autoconstrucción.

El objetivo es el siguiente :

Establecer intercambios de saberes institucionales y comunitarios generales a través de los cuales se adquieren los conceptos y los usos técnicos y sociales de base que permitan la ejecución futura de los trabajos sin dar lugar a la improvisación.

Es durante esta fase que serán definidos los criterios de ejecución del proyecto así como los equipos.

Plazos : Dos meses por grupo de 80 personas, con la posibilidad de actividades comunes para diversos grupos.

#### **4.5.2. Una fase de construcción**

Esta fase permite a las familias construir individualmente sus viviendas.

Los conocimientos se consolidan en los cursos de aprendizaje in situ y los talleres y se fortalecen a través de la acción comunitaria.

Plazos : Dos meses máximo, de acuerdo con la estricta planeación de 8 semanas

Cada grupo de 80 autoconstructores se acompaña permanentemente por un técnico de la Fundación Carvajal, especialmente capacitado para este trabajo, que igualmente será el encargado de supervisar cada etapa de la construcción.

Además, en el marco de esta Asistencia Técnica, la Fundación asegura :

- la redacción de la lista de materiales que le será entregada al Banco de Materiales y el control de la recepción in situ,
- el control de la liquidación final y del pago de los trabajos subcontratados.
- la complementariedad de la autoconstrucción, en todas las fases de la construcción.
- El costo y financiamiento de la Asistencia Técnica de la Fundación Carvajal.

Vale señalar que el principio mismo de la presencia de la asistencia técnica sobre este tipo de proyecto por autoconstrucción es una de las bases de la política colombiana.

El costo de esta asistencia técnica está por tanto incluida en el monto del subsidio individual de la vivienda y varía en Cali entre el 10 y el 25% del monto de este subsidio.

Es importante también comprender que son las familias que en realidad remuneran esta asistencia técnica en el marco de la utilización de su subsidio de vivienda.

Sobre este proyecto el monto de esta remuneración aparece en el Convenio tripartito suscrito entre COMFANDI, la Fundación Carvajal y COOPERADORES y fué por tanto objeto de la negociación.

La Fundación Carvajal, en acuerdo con COMFANDI decidieron de colocarle un techo a su intervención en el proyecto por un 10% del monto del subsidio, previendo que un monto mayor no sería pagado por las familias por el tema de asistencia técnica y se tomaría el riesgo de que construyeran sin tenerlos en cuenta.

En estas condiciones, el monto efectivamente percibido por la Fundación Carvajal como remuneración por el conjunto de la asistencia técnica descrita anteriormente, es de 640.000 pesos por Unidad Básica, es decir US\$314 ( es decir menos del 8% del costo de la construcción).

Esta suma nos parece en realidad muy baja con relación a la realidad de la implicación profesional en el proyecto.

Para la Dirección de la Fundación Carvajal, interrogada sobre este punto en particular, esta operación es rentable y la remuneración les satisface, dada la importancia del proyecto y del efecto de escala observado durante varios años.

La Fundación convoca frecuentemente estudiantes de arquitectura de la Universidad y les remunera, para fortalecer los equipos, lo que les baja su carga salarial.

Además conviene recordar que la Fundación Carvajal recibe cooperación y donaciones internacionales que permiten reducir considerablemente los gastos recuperables.

Desafortunadamente fue imposible obtener la descomposición analítica de costos efectivos internos de esta asistencia técnica.

## 5. RESULTADOS DEL PROYECTO

---

### 5.1. RESULTADOS DEL PROYECTO

El proyecto en el marco del programa DESEPAZ de la Alcaldía de Santiago de Cali es un proyecto de gran importancia por el aporte a la solución habitacional de Cali para los más pobres, en el momento en que la Fundación Carvajal le sugiere a la Caja de Compensación Familiar realizar un trabajo conjunto para llegar por autoconstrucción y desarrollo progresivo a familias de hasta 1.5 salarios mínimos.

El sistema constructivo contempla la combinación de un sistema constructivo industrializado de losa de entrepiso seguido de un sistema tradicional en muros y estructura que responde a una estrategia en la que el componente cultural, expresado en la apropiación de tecnologías y material de uso cotidiano, permiten dinamizar el proceso de construcción.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las familias con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos, no cuentan con la capacidad económica para acceder a otro tipo de soluciones del sector formal, se hizo necesario buscar otra alternativa en la que la participación comunitaria y la asistencia técnica fueran protagonistas de primera línea. La primera permite la disminución del valor de la mano de obra y, la segunda se responsabiliza de la correcta y eficiente inversión del crédito y del subsidio, la cual se convierte en garantía para la participación de las entidades financieras.

El período de construcción que oscila entre 45 y 60 días, es un tiempo posible gracias a estrategias de construcción y supervisión individualizada, iniciación de obra de cimentación flotante sobre un terreno mejorado (relleno) y preparación técnico-social de las familias y oficiales de construcción.

Se logró que el pago de cuotas a CONCASA<sup>50</sup> por el crédito para la compra del lote, se iniciara una vez terminada y habitada la vivienda, de lo contrario las cuotas adicionales de arrendamiento, servicios públicos, transporte y vigilancia, sumadas a la cuota del crédito hubieran llevado a las familias a dificultades económicas y al abandono del proyecto.

El éxito de la experiencia llevó a que se replicara el modelo Remanso de Comandi III Etapa, ubicada en la Ciudadela Desepaz que consta de 744 lotes con un costo unitario de US\$ 7.933. Por efecto de mercadeo se cambió el área a construir, pasando a 51 m<sup>2</sup>, siendo ya una vivienda mínima, no una unidad básica, y pagando US\$60, con la posibilidad de un desarrollo posterior hasta que la vivienda alcanzara unos 90 m<sup>2</sup> construidos.

### 5.2. RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACCESO A LA SEGURIDAD INMOBILIARIA

Teniendo en cuenta la gran demanda potencial y efectiva que hay en Santiago de Cali por vivienda de interés social, el adaptar una zona de la ciudad como Desepaz –*Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz*–, para un número considerable de viviendas (28.000), ofrece a los beneficiarios el acceso a un terreno legal y con servicios tanto públicos como comunitarios y evita la formación de invasiones y las urbanizaciones piratas tradicionales de los años 60s y 70s donde se engañaba a las familias.

En el momento de la decisión sobre el terreno en la alcaldía de Guerrero, el municipio de Santiago de Cali no contaba con un marco legal nacional reglamentado<sup>51</sup> para recuperar plusvalías y evitar un proceso especulativo. Este fenómeno se presentó durante el proceso de decisiones y negociación y evitó llegar a estratos socioeconómicos más bajos de la

---

<sup>50</sup> Corporación de Ahorro y Vivienda, hoy fusionada con el Banco Cafetero)

<sup>51</sup> solamente, en 1997 con el Plan de Ordenamiento Territorial se ofrecen los instrumentos para realizarlo.

población. Finalmente, el Concejo Municipal sanciona los diferentes acuerdos<sup>52</sup> que dan legalidad al terreno de la Poligonal E (Desepez).

En el caso de los beneficiarios de COMFANDI, los beneficiarios reciben escrituración de sus lotes con servicios, es decir con su título de propiedad del predio, el cual para efectos del crédito es objeto de hipoteca. Dado que reciben subsidio, existe una cláusula en la que se prohíbe, excepto por razones de fuerza mayor y comprobadas, vender el predio durante los cinco primeros años.

### 5.3. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE LA FINANCIACIÓN

El sistema de vivienda de interés social colombiano ha considerado que debe ofrecerse a los más pobres una combinación entre (i) el ahorro programado, como esfuerzo de las familias para acceder a su solución habitacional, correspondiente al 10% del valor de la vivienda, (ii) subsidio estatal por un valor de US\$3.141 por intermedio en este caso de la Caja de Compensación Familiar COMFANDI, por tratarse de personas vinculadas al sector formal de la economía y un (iii) crédito correspondiente a monto que queda por pagar de la Unidad Básica.<sup>53</sup>

De acuerdo con el estudio PNUD-MDE, en los lotes con servicios individuales el costo de la tierra representa el 11.1 %, este es prácticamente el monto correspondiente al ahorro programado. Se considera que las familias –para la consecución de recursos- recurren a todo tipo de familiares, préstamos, rifas a fin de lograr contar con esta cuota inicial y conseguir este primer patrimonio.

Desde el punto de vista del subsidio, dada la fortaleza financiera de COMFANDI, esta entidad por ley debe entregarle a sus afiliados por lo que ha fluido de manera ágil y eficiente. Paralelamente, COMFANDI ha negociado con las entidades financieras para encontrar los créditos más favorables y en este sentido ha logrado vincular a Davivienda, Concasa, Cooperadores<sup>54</sup>. Las entidades financieras tuvieron que cambiar la forma de aproximación a su nuevo cliente a una manera más personalizada para explicar el crédito y las modalidades de pago.

En entrevista con el Subdirector de Vivienda de Comfandi,<sup>55</sup> señalaba entre otras cosas, que se cumplieron los desembolsos programados gracias a la solvencia de COMFANDI que permite superar obstáculos cuando aparecen. Adicionalmente, consideraba que las corporaciones financieras aceptan más fácilmente familias con certificado de ingresos. Igualmente resaltaba el papel de los Centros de Materiales porque se compra por volumen y transfieren lo que se ahorra a un mejor precio para el autoconstructor.<sup>56</sup>

A pesar de no contar con estadísticas discriminadas de la recuperación de cartera para vivienda de interés social, esta ha tenido muy buen comportamiento y la mora siempre estuvo por debajo del 2% dado que existe un buen análisis previo de los créditos por parte de las entidades financieras. Cuando surgió la crisis del sistema UPAC y se creó la UVR, generó temor y hoy en día es aún temprano para saber cuál será el comportamiento posterior de los usuarios.

Se puede afirmar que con el ahorro programado, el subsidio y el crédito, desde el punto de vista del financiamiento, los resultados han sido positivos ya que los beneficiarios pudieron acceder a una solución habitacional. Evidentemente, esto no sería suficiente sino contarán

<sup>52</sup> Acuerdos 7 de 1993 y 17 de 1993.

<sup>53</sup> Correspondiente en este programa a US\$4.685

<sup>54</sup> Las corporaciones financieras son resistentes a trabajar con estos sectores pues su tradición era con la población de estratos medios y altos.

<sup>55</sup> realizada por la Univalle en la documentación para el Programa de Alianzas del Banco Mundial.

<sup>56</sup> Aunque existen usuarios que prefieren el Centro de Materiales La Casona de la Fundación Carvajal donde encuentran que los precios son más favorables.

con una política nacional, una estrategia municipal prioritaria, la asistencia técnica y el banco de materiales.

#### **5.4. RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS FAMILIAS OBJETO DEL PROYECTO/ POBLACIÓN PERTENECIENTE A LOS CUATRO PRIMEROS DECILES**

Es interesante notar que de un lado el municipio quiere enfocar esfuerzos hacia donde está concentrado el déficit es decir los estratos 1 y 2 COMFANDI en proyectos anteriores llegaba a familias hasta de 4 salarios mínimos mensuales legales (US\$528) y su alianza con la Fundación Carvajal lo lleva a pensar en darle cobertura a familias entre 1.2 y 1.5 salarios mínimos (entre US\$ 158.4 y US\$198). En una investigación previa realizada por Comfandi, sobre las características sociales de los beneficiarios, el promedio salarial encontrado es de 1.3 salarios mínimos mensuales legales del año 1999, equivalente a Col\$307.398 (US\$172) lo que corresponde a la población objeto a la que se habían propuesto llegar las dos organizaciones con el proceso de autoconstrucción dirigida. Se trata de trabajadores que laboran en un 58% como operarios de empresas, un 21% como auxiliares de oficina, un 21% desempeñando el cargo de oficios varios, con un promedio de edades de 30 a 35 años<sup>57</sup>.

Es importante resaltar que las familias solamente empiezan a pagar su cuota hipotecaria a partir del momento en que ocupan las viviendas, ello les permite no tener que pagar cuota hipotecaria y arriendo, lo que sucede en la mayoría de los casos en que siguen en arriendo mientras la vivienda que construyen es habitable. En Santiago de Cali, ya se había recomendado esta experiencia por parte del Banco Central Hipotecario.<sup>58</sup>

En este marco COMFANDI logró atender 80% de sus afiliados que devengan entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales, ofreciendo una vivienda digna y apropiada. En la actualidad, no hay estudios sobre el comportamiento de estas familias desde que ocuparon sus viviendas. Se observó en el viaje de campo que se arriendan espacios para mejorar los ingresos, lo cual es una característica normal en este tipo de estratos y más aún con la recesión económica de la ciudad.

#### **5.5. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN**

##### **Una vivienda de calidad respondiendo al conjunto de normas vigentes en materia de durabilidad y de confort.**

Contrario a los numerosos proyectos de viviendas por autoconstrucción que se pueden ver en los diferentes países de América Latina, que utilizan generalmente materiales de calidad mediocre, el resultado final observado sobre este proyecto es particularmente satisfactorio y globalmente superior a la mayoría de las construcciones de este tipo realizadas en el mercado formal de la construcción.

Las técnicas utilizadas, los materiales colocados, que se apoyan sobre la colación mixta de artesanos y autoconstructores con asistencia técnica continua que han permitido la

<sup>57</sup> El 98% de los beneficiarios ha culminado los estudios básicos de primaria, pocos han logrado culminar la secundaria habiendo cursado solamente hasta segundo o tercer grado de bachillerato. El grupo familiar está compuesto por cuatro miembros en promedio, en su estructura tipología un 79% corresponde a familiares nucleares (padre, madre, hijo), 16% a familias extensas y un 5% a familias uniparentales (mujeres cabeza de hogar). Un 47% corresponde a familias con hijos en etapa escolar, un 15% a familias con hijos en etapa adulta, un 15% lo constituyen hogares recién formados y el porcentaje restante a familias extensas con hijos en edad adulta.

<sup>58</sup> El BCH entendió que el lote con servicios obligaba a las familias a continuar el pago de arrendamiento en el inquilinato, razón por la cual permitió la incorporación de la unidad básica en los créditos, así como un mobiliario indispensable para que las familias pudieran pasarse, ofreció un periodo de gracia hasta tanto la solución estuviera habitable.

construcción de las primeras fases de viviendas terminadas en dos niveles, respondiendo al conjunto de normas vigentes para este tipo de construcción.

Ello permite asegurar a los habitantes durabilidad y confort particularmente en lo que hace referencia a la sismoresistencia.

Un esfuerzo particular se ha dado a la calidad de la segunda obra, los equipamientos eléctricos y las instalaciones sanitarias, gracias a una política rigurosa en materia de compras realizada por el Banco de Materiales.

## **5.6. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE LA PROGRESIVIDAD DE LA VIVIENDA**

### **Una concepción de la progresividad de la vivienda que predetermina técnicamente las fases posteriores y asegura la calidad y durabilidad de la Unidad Básica**

Sobre este punto igualmente, la parte arquitectónica escogida es decir, de extensión horizontal de la vivienda, permite asegurar la calidad de la primera fase mientras que la construcción de las fases posteriores de la progresividad, en la medida en que ellas han sido efectuadas y se realizan sin intervención sobre la primera fase

Además, la entrega gratuita de los planos de ejecución y del acceso posible al Banco de Materiales , incita a las familias a mantener el mismo nivel de prestación técnica que para la construcción de la Unidad Básica.

## 6. IMPACTOS DEL PROYECTO

---

### 6.1. EFECTOS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS BENEFICIARIOS.

No existe aún estudio sobre el impacto del Proyecto estudiado o de DESEPAZ en general. Sin embargo, la experiencia del pasado en Cali y, específicamente en el Distrito de Aguablanca, muestra que las familias encuentran un espacio urbano integral donde acceden al terreno, a servicios públicos, a servicios comunitarios, acceden al subsidio de vivienda y al crédito y se convierten en sujetos sociales empoderados para participar y preocuparse por sus decisiones futuras. Pasan de la “informalidad” a la formalidad.

La participación comunitaria implica hacer parte del proceso y decidir sobre lo público, sobre lo que le afecta y generar interacciones y conductas a nivel personal y social y fortaleciendo el capital social de la zona. Para las familias que siguen el proceso de autoconstrucción, la participación constituye inicialmente un punto de llegada ya que con la metodología de la autoconstrucción dirigida se logran beneficios a nivel físico, económico y social.

En el estudio de características sociales iniciales de los beneficiarios del Proyecto, se revela que un 70% pagaban arriendo cercano a US\$70 en 1999, momento en que la cuota ascendía a US\$52 Cabe resaltar que el descenso en el monto de los ingresos dedicado a la vivienda, les permite satisfacer otras necesidades básicas, lo cual de hecho mejora su calidad de vida. El mismo estudio resalta que las familias en su anterior alojamiento, compartían en un 66% con otras personas, carecían de privacidad, libertad y autonomía, estaban limitados para servicios de cocina, lavaderos, reuniones sociales invitar amistades lo cual ahora logran hacer en su nueva vivienda.

Para las familias, en el estudio de Universidad del Valle para el Banco Mundial, ha sido la realización de un sueño que parecía imposible, a través de un trabajo en equipo que les llevo a desarrollar un sentido de pertenencia (a la sociedad, a la ciudad), autovaloración y responsabilidad social. El proyecto ha permitido un cambio significativo en las condiciones de vida de las familias beneficiadas que han pasado de vivir en inquilinatos, sin derecho a su cocina, a su baño a su intimidad, a la vivienda propia en donde todas estas necesidades están cubiertas, con espacios adecuados, acabados y con instalaciones hidrosanitarias completas.

### 6.2. IMPACTOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DEL BARRIO A LA CIUDAD; PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN URBANA DEL BARRIO.

El Programa DESEPAZ y en específico el proyecto COMFANDI-FUNDACION CARVAJAL ha permitido incorporar una zona de asentamientos humanos planificada a la ciudad que en la actualidad corresponde a la Comuna 21, en la Poligonal E. Este impacto es importante, pues de lo contrario se hubiese presentado una situación similar a la de Aguablanca, es decir, presión de la población para invadir o comprar a urbanizadores piratas. En ese sentido, la población cuenta con un espacio de vivienda social dotado de infraestructura urbana y comunitaria, con sus planos para el desarrollo progresivo de las viviendas y una red de instituciones que participan en el proceso. Al contar con un diseño urbanístico que contempla la malla vial, el equipamiento comunitario, y por otra parte el Centro de Acopio de Materiales y el plano arquitectónico de su vivienda por desarrollo progresivo, la comunidad entra a una categoría de “ciudadanía diferente”.

En el concepto de la autoconstrucción, la vivienda es el complemento para el desarrollo integral del hábitat, el proyecto parte de un proceso de planificación del entorno urbano que contempla las determinantes físicas, económicas, sociales y define desde ellas un diseño urbanístico y arquitectónico, sistemas constructivos, materiales, programación de obra, costos del proyecto y metodología de ejecución.

La activa participación comunitaria ha generado integración entre los beneficiarios, sus vecinos y su entorno. La trabajadora social de Fundación Carvajal señala la vivienda la trabajamos allí como un medio para que participen de su desarrollo, en este momento las familias dan sus pautas iniciales alrededor de la seguridad, de la celebración de los acontecimientos que los congregan como es la Navidad, todos esos eventos que celebran como comunidad y hasta están organizándose para poder participar en la Junta de Acción Comunal, ellos buscan ya tener su representante ya que la Ciudadela Desepaz es una nueva comuna.... la gente allá no para, trabajan por la seguridad, por el ornato de su sector, por la socialización de sus niños y de ellos. La vivienda la viven hacia fuera, .....ya el segundo grupo trabaja con mayor dinamismo, ha rebasado el comité de seguridad y han creado el comité cultural y hasta están recogiendo las memorias.....<sup>59</sup>

En la visita a terreno se observa el interés de la comunidad de embellecer su barrio, darle identidad colocando amoblamiento urbano, vegetación, ornamentación, entre otros. Si se toma como ejemplo lo sucedido en la Célula Piloto de Desarrollo Urbano en Asentamientos Populares, en los barrios Poblado y Vallado<sup>60</sup> – financiados por el BID en su momento y con evaluación ex post- quince años después están totalmente consolidados con una vida urbana muy activa.

La Alianza local tiene perspectivas de sostenibilidad para otros proyectos similares dadas las necesidades de vivienda social en Cali y el espacio en Desepaz, por la experiencia y trayectoria de las instituciones. Evidentemente ello debe ir acompañado de una política nacional y local y de condiciones financieras estables que permitan el acceso a los más pobres.

---

<sup>59</sup> En Banco Mundial, Fundación Corona, Fundación Interamericana y Universidades. Programa de Alianzas para la Superación de la Pobreza, Universidad del Valle. Vivienda de interés Social por Autoconstrucción dirigida y desarrollo progresivo

<sup>60</sup> Los cuales fueron visitados en la Misión para este Estudio de Caso.

## 7. FACTORES DE ÉXITO Y RIESGOS INDUCIDOS POR EL PROYECTO

---

### 7.1 LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS DIVERSAS POLÍTICAS

El proyecto EL REMANSO de COMFANDI se inscribe en el marco oficial de una complementariedad entre la óptima utilización de los instrumentos institucionales y financieros : a la vez de una política nacional y regional pero igualmente de una política municipal continua y con clara voluntad en el campo de la vivienda de interés social. Esta complementariedad aparece como uno de las garantías del éxito del proyecto.

El proyecto se llevó a cabo y continúa llevándose a cabo, en el marco de la política colombiana nacional y de la región del departamento del Valle del Cauca en materia de vivienda social que después de muchos años incluye el principio mismo del desarrollo progresivo como elemento importante y fuerte de su política en materia de vivienda para las familias de bajos ingresos. El proyecto se ha beneficiado del conjunto de instrumentos institucionales y financieros gubernamentales y regionales existentes en materia de vivienda social:

- un subsidio a las familias bajo la forma de una ayuda individual a la vivienda.
- un apoyo en la constitución de un ahorro previo programado.
- La puesta en marcha de un crédito complementario acordado con las familias destinatarias a través de organismos financieros acreditados.

EL municipio dio prioridad a un importante programa de vivienda en la Ciudadela DESEPAZ, en una zona de extensión urbana de la ciudad de Santiago de Cali, para 28.684 viviendas, de las cuales una gran parte bajo la forma de vivienda por desarrollo progresivo y autoconstrucción dirigida.

El proyecto REMANSO de COMFANDI constituye uno de los programas. El municipio hizo todo para poder realizar el programa con sus propios instrumentos y a través de la participación de promotores sociales locales certificados.

El promotor social local del Programa, en este caso COMFANDI; además de haber jugado su papel normal y global de Mandante supo movilizar al conjunto de actores institucionales locales, financieros, técnicos y hacer posible que las ayudas existentes, financieras o no, nacionales , regionales, municipales. COMFANDI, a la vez invita a la Fundación Carvajal, a fin de permitir el acceso de los más pobres a la vivienda de interés social.

### 7.2. LA IMPORTANCIA DE LA ALIANZA ENTRE LOS ACTORES

La existencia de una serie de alianzas fuertes e institucionales entre los diferentes actores implicados, públicos o privados, gubernamentales, regionales o municipales, han permitido hacer efectiva la complementariedad precedente y resistir a la pesadez administrativa.

Los principales actores de estas alianzas son :

- La alcaldía de Santiago de Cali, que mostró desde el inicio del Programa de la Ciudadela DESEPAZ su voluntad política de llevar a cabo este tipo de proyecto, en complementariedad con el conjunto de los actores gubernamentales y regionales.
- COMFANDI, con su solidez financiera y su experiencia que le permiten responder a las solicitudes de sus afiliados, familias de bajos ingresos.

- La Fundación Carvajal en tanto que piloto, técnica, formadora, animadora de la autoconstrucción dirigida, que permitió la realización de las primeras fases de viviendas normalizadas de calidad y preparadas e inducir la realización de las segundas fases.
- Las familias organizadas bajo la forma comunitaria, aceptando las restricciones y los límites: del proceso de urbanización planificado, de la organización comunitaria, de la puesta en marcha de los equipamientos comunitarios, del mecanismo de vivienda progresiva y con una recuperación de cartera de cerca del 95%.

Estas alianzas generales entre los actores principales, han generado también sub-alianzas :

Entre el Mandante (COMFANDI) y una ONG (Fundación Carvajal), para la organización comunitaria y la autoconstrucción

Entre los constructores y el Banco de Materiales para la fase de la construcción

Entre los constructores y la comunidad de familias organizadas para asegurar la financiación a largo plazo, a raíz de la crisis del UPAC.

### **7.3. LA VARIABLE ESTRATÉGICA DEL ACCESO AL SUELO**

La importancia de la existencia de política y de instrumentos eficaces de control y de regulación de precios del suelo urbano, a fin de permitir llegar a un costo final de la vivienda compatible con los ingresos de las familias de los cuatro primeros deciles.

El conjunto del programa Ciudadela DESEPAZ ha sido desarrollado sobre antiguos terrenos agrícolas situados en zona rural, que por decisión municipal se convirtieron en zona de extensión urbana.

La ausencia de instrumentos de control y de regulación del suelo urbano eficaces, permitió una especulación inmobiliaria importante, acentuada por la importancia del programa y de las adquisiciones, en la medida en que le fue imposible a la Alcaldía adquirir, desde el inicio, los terrenos de toda la zona.

Todos los esfuerzos llevados a cabo año a año por los diferentes actores para normalizar, optimizar y por ende bajar los costos de la infraestructura urbana y de la construcción de las viviendas se vieron neutralizados al final por el aumento exponencial del costo de compra de terreno por el promotor al propietario.

### **7.4. EL OPERADOR Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

La importancia de un modelo experimentado y operativo de participación comunitaria y de un operador muy profesionalizado para la puesta en marcha y del acompañamiento de un sistema de autoconstrucción dirigida, para lograr un proyecto de tal tamaño en el marco de precios bajos.

Es evidente que la presencia permanente sobre el sitio y el papel muy específico asegurado por la Fundación Carvajal, que interviene sobre el Proyecto El Remanso de COMFANDI, como operador delegado bajo contrato del Mandante: COMFANDI, constituyó un punto de éxito evidente.

Las bases del modelo de la Fundación Carvajal, mejoradas a partir de las experiencias del pasado en Aguablanca, son las siguientes:

Considerar la vivienda como un medio de desarrollo integral de la comunidad y de mejoramiento de la calidad de vida.

Efectuar de manera permanente encuestas, investigaciones en la comunidad organizada para definir con ella las acciones necesarias a realizar.

El reconocimiento del saber-hacer popular.

Facilitar (y no imponer) los procedimientos de construcción y los procesos de interacción con la comunidad organizada .

Establecer una concertación institucional y un pilotaje integral de todas las etapas desde la concepción a de la construcción de vivienda.

Poner en marcha el entrenamiento en el campo del desarrollo humano, permitiendo colocar a disposición de la población los instrumentos necesarios para su propio desarrollo.

Sobre estas bases, la autoconstrucción es paracticada sobre el sitio con gran rigor, siguiendo técnicas precisas sobre materiales normalizados y controlados y un cronograma muy preciso, con la presencia de asistencia técnica especializada de buen nivel profesional.

El resultado de este modelo es una primera fase de realización de vivienda técnicamente perfecta, acorde con las normas vigentes en materia de calidad y durabilidad, de construcciones , preparando e induciendo de manera dirigida, la realización de la segunda fase que permita lograr una vivienda terminada de la misma calidad.

## **7.5. LA AUTOCONSTRUCCIÓN Y EL BANCO DE MATERIALES**

El papel regulador, tanto técnico como financiero del Banco de Materiales y la necesidad de volverlo imprescindible para la realización de la segunda etapa de la construcción de la vivienda.

El modelo de la Fundación Carvajal tiene en cuenta una serie de componentes para la construcción, algunos prefabricados en fábrica o in situ y pudiendo ser ensamblados de manera sencilla por los autoconstructores no especializados.

Los componentes han sido estudiados por los técnicos de la Fundación y son distribuidos por el Banco de Materiales específicos del proyecto, in situ, manejado por COMFANDI :

Regulación técnica, en la medida en que existe en el Banco un sistema eficaz de control de calidad en las compras.

Regulación financiera, en la medida en que la importancia del proyecto permite economías de escala a través de compras planificadas y de estabilización de precios.

Actualmente las familias pueden acudir al Banco de Materiales para la realización de la segunda etapa de la construcción, sin beneficiarse de crédito o condiciones particulares.

El riesgo es cuando las familias acuden a vendedores de materiales privados para la realización de la segunda etapa de construcción y colocan materiales de mala calidad que pueden poner en peligro la durabilidad final de la vivienda.

## 8. POTENCIAL DE REPLICABILIDAD DEL PROYECTO

---

### 8.1. EN EL MARCO DE LAS ALIANZAS CON RESPONSABILIDADES ESPECIFICAS

El modelo llevado a DESEPAZ es en parte producto de la replicabilidad de un primer esquema del Acuerdo Interinstitucional para una Celula Piloto de Desarrollo Urbano en Asentamientos Populares desde 1983<sup>61</sup>. Los resultados y experiencia acumulada han ido memorando los procesos, por ello no sería difícil que este nuevo esquema sea replicable.<sup>62</sup>

El proyecto es replicable en la medida en que existan todos los elementos : tierra, subsidio y crédito así como voluntad de diferentes actores de acometer un objetivo comun. En el caso de Santiago de Cali, existe una tradición de este tipo de sinergia. Hoy en día los gobiernos nacionales y locales así como la banca multilateral propician este tipo de enfoques. Lo que es claro para el éxito de la alianza es tener actores comprometidos, que aporten su fortaleza, que tengan clara su responsabilidad, que entiendan que se trata no solamente de sacar adelante el proyecto sino de construir tejido social, de generar un valor agregado entre todos haciendo que la comunidad beneficiaria se potencie y vuelva a tener confianza en las instituciones.

### 8.2. EN EL MARCO DE LO INMOBILIARIO

Si se toma la lección aprendida de poder evitar la especulación del terreno urbano, el esquema tiene posibilidad de replicabilidad dado que el municipio con la nueva Ley 388 de 1997 puede ejercer mayor control y cobrar las plusvalías.

En el mismo contexto del proyecto, podría utilizarse el esquema novedoso de Metrovivienda en Bogotá que pretende “promover la oferta masiva de suelo urbano, para facilitar la ejecución de proyectos integrales de Vivienda de interés Social y desarrollar las funciones propias de bancos de tierra o bancos inmobiliarios y compra y expropiación grandes bloques de tierra alrededor de la ciudad, los urbaniza y luego los vende a promotores con experiencia, para que construyan viviendas populares y vendan bajo preciso tope, evitando así que se especule con la tierra”....”promueve proyectos con viviendas, no solo económicas, sino con excelente diseño urbanístico.<sup>63</sup>

Esta experiencia ofrecería soluciones de escala para los más pobres con control de la especulación inmobiliaria.

De todas maneras lo que si es importante para la replicabilidad es el hecho de dar acceso a un lote con servicios escriturado a las familias beneficiarias y un desarrollo urbanístico apropiado que le permita acceder a los servicios básicos fundamentales.

---

<sup>61</sup> La experiencia de la Célula Piloto de Desarrollo Urbano en Asentamientos Populares permitió de hecho la replicabilidad del modelo ajustado y mejorado en otras ciudades del país y en la misma municipalidad de Cali. Ejemplo de ello son la Célula Piloto de Desarrollo Urbano Policarpa Salavarrieta en Apartadó (Antioquia), para rehabilitar un asentamiento marginal integrado por desplazados por la violencia con apoyo del PNUD y vinculación de la Gobernación de Antioquia., la Ciudadela Soledad Dos Mil en la tercera ciudad del país, Barranquilla.

<sup>62</sup> Aunque también ha sido llevado ya por la Fundación Carvajal a otros países de América Latina y el Caribe.

<sup>63</sup> En Bogotá está dirigido a garantizar cierta dotación de espacio público, ausente en los desarrollos informales y a generar suelo urbano con un precio inferior al que asignaría el mercado libre para facilitar la construcción de vivienda de bajo precio.

Así se capturan fácilmente las plusvalías propias del proceso de habilitación jurídica y material de terrenos rústicos.

### **8.3. EN EL MARCO FINANCIERO.**

Se deben tener los diferentes componentes financieros para la replicabilidad : el ahorro, el subsidio y el crédito. Lo importante es tener reglas del juego que no sufran cambios en el tiempo , ello implica sostenibilidad de los subsidios, posibilidad de que las entidades financieras faciliten el acceso a los créditos hipotecarios. De otra parte, se ha observado en el tiempo, que las familias de mas bajos recursos para conseguir este importante patrimonio, logran ahorrar y conseguir recursos de sus familias como aporte significativo. A pesar de la crisis sufrida en el país por las definiciones legales acerca del UPAC y el efecto de la globalización sobre las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, surgen otros actores a quienes se podría potenciar, por lo que la replicabilidad a nivel nacional requeriría buscar nuevos aliados.

### **8.4. EN CUANTO A LA ESCALA DE LOS PROYECTOS Y LA AUTOCONSTRUCCION DIRIGIDA.**

Como en el caso de una ciudad mayor como Bogotá y el mencionado ejemplo de METROVIVIENDA, se plantea la replicabilidad en proyectos de mayor escala o macroproyectos en los que se combinen todas las variables y se focalice hacia la población de más bajos recursos económicos. En este marco es importante pensar que, para lograr sostenibilidad y efectividad en este tipo de proyectos se debe articular presupuesto nacional, local, tierra, agua potable, saneamiento básico, vivienda, equipamiento así como articular, en lo posible a través de alianzas, a los actores locales y potenciar la participación de la comunidad como protagonista de su propio desarrollo.

De otra parte el esquema de la autoconstrucción dirigida permite crear comunidad, generar procesos de organización comunitaria y empoderamiento y capital social. Desde el punto puramente constructivo, el proceso de formación, de cronología, de los bancos de materiales pueden ser replicados tal y como la Fundación Carvajal lo ha hecho en diversos países de América Latina y El Caribe.

Existen diversas ONG vivendistas que podrían acompañar estos procesos y multiplicar el modelo en las diferentes ciudades del país.

Vivienda. Junio de  
Clavijo, Sergio. Ha  
preparado para Co  
Instituto Nacional de  
Asistencia Técnica  
Instituto Nacional de  
Bogotá, Agosto de  
Instituto Nacional de  
Política de Vivienda  
Municipio de Cali.  
para el desarrollo  
individual (lotes co  
Municipio de Santia  
Plan de Ordenar  
Vespertino. Viernes  
Caja de Compensa  
Etapa III, Ciudad  
proyectos de vivien  
Caja de Comper  
Autoconstrucción C  
Desarrollo con la o  
Ministerio de Desa  
la Gestión Urbana.  
Cali. Santiago de C  
Ministerio de Desa  
de 1997, Santafé d  
Ministerio de Desa  
de 2000.

Ministerio de Desarrollo Económico. Consolidando el POT. Mensaje a Futuros Alcaldes, Boletín No. 1, junio de 2000.

Municipio de Medellín. Los observatorios locales. El caso francés. Elementos para una reflexión general.

Ministerio de Desarrollo Económico. Consejo Superior de Vivienda. Reglamentación Ley 546 de 1999. Santafé de Bogotá, mayo 25 de 2000.

Ministerio de Desarrollo Económico. Dirección General de Vivienda. Normatividad.

Ministerio de Desarrollo Económico. Informe de Colombia. IX Reunión de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe. Panamá, Octubre de 2000.

Fundación Carvajal. Informe Anual 1999-2000. Santiago de Cali.

Universidad del Valle. Clara Inés Yepes López, Fanny Yepes López. Vivienda de Interés Social por Autoconstrucción dirigida y desarrollo progresivo. Santiago de Cali, septiembre de 1998.

Banco Mundial, Fundación Corona, Fundación Interamericana, Universidades y Centros Regionales de Investigación. Alianzas para la superación de la Pobreza, 1998. Santafé de Bogotá, marzo de 2000.

Diarios La República, El Tiempo, EL Espectador, Portafolio.

Artículos CAMACOL ;ANIF, ICAV .

Centro de Estudios de Desarrollo Económico. Alberto Carrasquilla y Maria Angélica Arbelaez. La Política financiera entre 1998 y 2000. Su impacto sobre las entidades de crédito.

# ANEXOS

---

## INDICE de los ANEXOS

1. Siglas utilizadas
2. Valores del ingreso per capita para Cali
3. Policas de vivienda en Colombia y sus actores
4. Y 4 bis Reciente Normatividad en materia de vivienda
5. Plan de ordenamiento territorial de Cali
6. Datos generales sobre el programa DESEPAZ
7. Mapas de Colombia y Cali
8. Características generales del Sector
9. Secuencia de valorizaciones y apropiaciones
10. Vista aerea
11. Diseño de las viviendas
12. Fotos de las obras, viviendas y del Banco de Materiales