



Ciencia Latina
Internacional

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), noviembre-diciembre 2024,
Volumen 8, Número 6.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i6

**CAUSALES DEL DEFICIT DE
CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE
INTERES SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE
BUENAVENTURA – COLOMBIA**

**CAUSES OF THE DEFICIT IN THE CONSTRUCTION OF
SOCIAL HOUSING IN THE MUNICIPALITY OF
BUENAVENTURA – COLOMBIA**

Edgar Julián Herrera Aguilar
Universidad del Pacífico, República de Colombia

Causales del Deficit de Construcción de Vivienda de Interés Social en el Municipio de Buenaventura – Colombia

Edgar Julián Herrera Aguilar¹

edgarjulian@hotmail.es

<https://orcid.org/0009-0005-7741-4337>

Universidad del Pacífico

República de Colombia

RESUMEN

La Vivienda de Interés Social en Colombia, se entiende como “aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos”, asegurando elementos de habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. En este marco, el gobierno de Juan Manuel Santos, lanza en 2015 el programa para acceso a vivienda social, “Mi Casa Ya” él, tiene por objeto que personas que ganen entre 2 y 4 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, accedan por una única vez, al subsidio de vivienda que le permita realizar el cierre financiero correspondiente al pago de la cuota inicial del inmueble, tasado en el 30% de su valor total. Buenaventura, se posa en el departamento del Valle del Cauca, la ciudad, posee el único puerto multimodal del país sobre el océano pacífico y mueve aproximadamente el 38% de la carga que exporta Colombia, Cali, es la capital del departamento, y alrededor de ella se posan cinco municipios que hacen parte de su zona conturbada, los cuales entre los años 2015 a 2024, que es el marco de tiempo establecido para esta investigación, obtuvieron 42.426 subsidios de vivienda del programa Mi Casa Ya, mientras que Buenaventura obtuvo 329 subsidios en el mismo período, ello, corresponde al 0.73% del total de subsidios focalizados. Las políticas municipales de Buenaventura para la construcción de vivienda nueva, no se han adaptado a las condiciones normativas y/o económicas establecidas por la nación y exigidas por el modelo económico que nos rige.

Palabras clave: vivienda de interés social, Subsidios, mi casa ya, buenaventura

¹ Autor principal

Correspondencia; edgarjulian@hotmail.es

Causes of the Deficit in the Construction of Social Housing in the Municipality of Buenaventura – Colombia

ABSTRACT

Social Interest Housing in Colombia is understood as “those that are developed to guarantee the right to housing for lower-income households,” ensuring elements of habitability, quality standards in urban, architectural and construction design. In this framework, the government of Juan Manuel Santos launched in 2015 the program for access to social housing, “Mi Casa Ya” whose objective is that people who earn between 2 and 4 Current Legal Monthly Minimum Wages have access for a single time. , to the housing subsidy that allows you to carry out the financial closing corresponding to the payment of the initial payment of the property, valued at 30% of its total value. Buenaventura, located in the department of Valle del Cauca, the city has the only multimodal port in the country on the Pacific Ocean and moves approximately 38% of the cargo that Colombia exports. Cali is the capital of the department, and around It includes five municipalities that are part of its disturbed zone, which between the years 2015 to 2024, which is the time frame established for this research, obtained 42,426 housing subsidies from the Mi Casa Ya program, while Buenaventura obtained 329 subsidies. In the same period, this corresponds to 0.73% of the total targeted subsidies. The municipal policies of Buenaventura for the construction of new housing have not been adapted to the regulatory and/or economic conditions established by the nation and required by the economic model that governs us.

Keywords: social interest housing, subsidies, mi casa ya, buenaventura

Artículo recibido 28 noviembre 2024
Aceptado para publicación: 20 diciembre 2024



INTRODUCCIÓN

La definición de Vivienda de Interés Social (VIS) en la República de Colombia, está dada por el artículo 44 de la Ley 9 de 1989, artículo subrogado por el artículo 41 de la Ley 388 de 1997 (Garvito Gomez, 2009) o ley de desarrollo territorial, en la cual “se entiende por viviendas de interés social, aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos”. El Decreto 2190 de 2009 (Sistema Unico de Informacion Normativa, 2012) es reglamentario de la Ley 9 de 1989, en el artículo 2.1 establece a que se le puede denominar Vivienda de Interés Social “a aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV). En el artículo 2.2 de la misma Ley, determina qué; Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV). Es de anotar que según expresa Garavito Gómez, jefe de oficina asesora jurídica del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT), la proyección de proyectos VIS no tiene la obligación de pertenecer a programas del estado, empero, la obligación del gobierno nacional debe dirigirse a atender a la población más pobre del país, por ello el Departamento Nacional de Planeación (DPN) crea la denominación llamada VIP, atreves de la cual se focaliza la asignación de subsidios para este tipo de obras.

En el marco normativo descrito, los desarrollos de proyectos de vivienda social, en la ciudad de Buenaventura son estructurados, gestionados y promovidos, por la Dirección Técnica de Vivienda - DTV-, cuya misión se enfoca en facilitar en acceso a vivienda digna, adecuada y con servicios básicos de mejoramiento. Sobre esta base y para una ciudad con un déficit habitacional que al año 2022, acorde a proyecciones del Censo del DANE 2018, ronda el 56%, es insuficiente el enfoque misional de la Administración Distrital entorno a la edificación de nuevas unidades habitacionales.

Esta investigación se centra en entender el porqué, el déficit habitacional en la ciudad de Buenaventura es proporcionalmente superior al de la media nacional y es la tasa de construcción de vivienda social más baja del departamento (provincia) del Valle del Cauca, el cuál, es el tercero más próspero del país en términos económicos y sobre él, se posa el puerto marítimo multimodal más importante de Colombia.



METODOLIGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para comprender las dinámicas del desarrollo habitacional en Buenaventura y establecer conclusiones pertinentes, esta investigación adoptó un enfoque cualitativo, orientado al análisis profundo de la realidad social y urbana. El estudio se desarrolló bajo un diseño observacional, con énfasis en los procesos explorativos y descriptivos, integrando datos documentales y medibles. El proceso de investigación, se inició con la recopilación y análisis de información proveniente de documentos oficiales, fundamentales para contextualizar las dinámicas constructivas de la vivienda social en la ciudad. A partir de esta base, se desarrolló una relación descriptiva sobre la evolución y características de dichas dinámicas, considerando tanto los factores históricos como las condiciones actuales.

Además, se integraron los resultados obtenidos en talleres de diseño del programa de Arquitectura de la Universidad del Pacífico, institución que actúa como un laboratorio académico en temas urbanos en Buenaventura; este material permitió un enfoque más cercano y detallado de las transformaciones urbanas y su impacto en el medio que lo cobija. La metodología cualitativa empleada, buscó no solo analizar datos observables, sino también interpretar las realidades sociales y culturales subyacentes; este enfoque permitió identificar patrones, tendencias y particularidades en las formas de construcción y organización del espacio urbano, favoreciendo una visión integral del desarrollo humano y urbano de la ciudad.

En síntesis, la metodología priorizó el entendimiento profundo sobre el simple registro de cifras, integrando diversas fuentes de información y experiencias académicas para ofrecer una visión completa y contextualizada de la dinámica de construcción de vivienda social en la ciudad de Buenaventura.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación permitió identificar que la construcción de vivienda social en Buenaventura tiene un impacto significativo en diversos aspectos del desarrollo local. A través del análisis de datos cuantitativos y la elaboración de tablas comparativas, se evidencia la relevancia de este sector como motor económico y en la zona conurbada de Santiago de Cali y en la recién creada área metropolitana del suroccidente; motor económico, que no se evidencia en la ciudad de Buenaventura, dada, la casi nula dinámica constructora de esta.



Se destaca la relación directa entre la construcción de vivienda social, la generación de empleo y el impulso económico, establece ello como consecuencia, que la vivienda no es solo el lugar de habitar, sino, que desde su concepción (proceso de planificación) se emplaza cómo la principal célula de desarrollo urbano y económico; el sector de la vivienda social, tiene el potencial de crear oportunidades laborales tanto en áreas especializadas, como en trabajos no calificados; sin embargo, el estudio mostró que este potencial está gravemente limitado por la casi inexistente industria de construcción de vivienda social en la ciudad de Buenaventura; además, se identificó que la ausencia de un sector sólido de vivienda social, aunado a las vestustas políticas de vivienda local, las cuales afectan negativamente la economía de escala de Buenaventura.

La falta de proyectos sostenidos, impide que se reduzcan costos asociados al desarrollo urbano, lo que a su vez encarece las pocas iniciativas existentes. Este fenómeno profundiza la desigualdad en el acceso a viviendas dignas; es de apuntar que la investigación subraya la necesidad de impulsar políticas públicas que fomenten la construcción de vivienda social, estas políticas no solo deben considerar el aspecto económico, sino también el impacto social y cultural; por último, la investigación evidencia que, aunque la construcción de vivienda social tiene el potencial de transformar la economía y el tejido social de Buenaventura, las condiciones actuales limitan significativamente este desarrollo, resaltando la urgencia de acciones concretas acogiendo las políticas de vivienda nacional, sobre las políticas de vivienda local; a su vez, que se ajusta a la contemporaneidad la misión de la Dirección Técnica de Vivienda del Distrito.

DESARROLLO

El municipio de Buenaventura para el año 2005, según Censo Poblacional del Departamento Nacional de Estadísticas² (DANE) tuvo una población de 328.753 habitantes, esta entidad en marzo de 2018, presenta los datos del Censo poblacional del año en mención y establece que en Buenaventura habitan 323,360 personas, lo que establece una merma de la población 6% equivalente a 19,395 habitantes menos que viven en el municipio en mención.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Pertenece a la Rama Ejecutiva del Estado Colombiano. (Departamento Nacional de Estadística, 2010),



A la par, el Censo 2005, estableció un crecimiento poblacional para el año 2018 de 441.209, proyectando un crecimiento poblacional aproximado al 30% establecido en 131,851 habitantes; proyección de crecimiento, que, acorde al Censo 2018, no se dio.

Censo poblacional de marzo de 2018, proyecta que para el año 2024 el municipio de Buenaventura ha de tener una población 324,130 habitantes, de 162 personas por hectárea, extendido en una huella urbana de 2.225 hectáreas (Atlas de expansión urbana de Colombia, 2018).

Para el año 2005 en Buenaventura se emplazaban 73.465 hogares, con un promedio de 6.2 personas por hogar, de ellos 65.094 hogares se encuentran en la zona urbana. La ciudad, para el año 2005 contaba con un déficit habitacional de 32.574 hogares, lo cual representaba el 50,04% del total de unidades habitacionales de la ciudad para el mismo periodo del tiempo según expresa la Cámara Colombiana de la Construcción³ (Camacol), en el informe del año 2009, actividad edificadora del Valle del Cauca; este departamento poseyó un déficit habitacional que se posó en el 22,6%, mientras que el de Cali, capital del departamento en el 17,9% (ver Tabla 1);. Si la tendencia expresada por el DANE hubiese sido correcta, la población de Buenaventura debió haber crecido en 53% a lo largo de quince (15) años, sin embargo; los datos, expresados en el Censo 2018, indican que la población del municipio decayó en un 6% para este año, ello trae como resultado que el déficit habitacional de la ciudad pasara de 32.574 hogares en el año 2005 a 48.838 unidades habitacionales para el año 2020 y prácticamente se mantuviera estable para el año 2024.

Tabla 1; Tabla comparativa de déficit habitacional.

TABLA COMPARATIVA DEL DEFICIT HABITACIONAL Y ESTADO DEL ARTE								
CIUDAD	POBLACION	DENSIDAD; hab/ha	Huella urbana No. Hectareas	TOTAL DE HOGARES	DEFICIT HABITACIONAL	% DEFICIT HABITACIONAL	No.SUBSIDIO S2004 a 2017	MONTO DE SUBSIDIOS
Buenaventura	424.047	162	2.225	73.465	32.574	50,04	72	\$ 581.347.810,00
Gram Cali; incluye municipios conurbados de Jamundí, Candelaria y Yumbo	2.068.138	122	16.903	622.596	26.015	19,32	7.537	\$ 119.117.722.277,00
Palmira	261.095	108	2.418	74.940	9.693	16,00	4.571	\$ 71.533.984.942,00

Fuente: MVCT, Atlas de expansión urbana de Colombia. Elaboración propia.

Según la tabla de subsidios asignados, elaborada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio⁴ (MVCT), desde el año 2004 hasta el año 2014, a Buenaventura se le han asignado setenta y dos (72)

³ Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol); es una Asociación Gremial de carácter permanente, civil, sin ánimo de lucro, de orden Nacional, consultor del Gobierno en la formulación de políticas concernientes a la Industria de la Construcción y canalizador de recursos que se concretan en planes y actividades para atender las necesidades directas de los afiliados y vinculados al sector de la construcción

⁴ Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT), creado mediante el artículo 14 de la Ley 1444 de 2011 y de acuerdo con lo establecido por el Decreto 3571 de 2011, tiene por objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible



subsidios para compra de vivienda social; subsidios que tienen un valor total de quinientos ochenta y un millones, trescientos cuarenta y siete mil ochocientos diez pesos (\$581.347.810) equivalente al .07% del total de los subsidios otorgados para Cali y su zona conurbada.

Colocando un marco temporal uniforme que va del año 2015 al año 2024, y tomando como base de referencia comparativa los programas de vivienda de Mi Casa Ya⁵, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA⁶-, y Casa digna, vida digna⁷; y estableciendo que en el mismo periodo de tiempo que las curadurías asentadas en la ciudad de Buenaventura han licenciado 18.188 m² de proyectos vivienda de interés social equivalentes a 298 unidades habitacionales, como investigador, me reservo el derecho de no incluir en este documento las viviendas gratuitas el Macroproyecto de Interés Social Nacional⁸ (MISN) San Antonio ofrecidas por el gobierno colombiano; estas no hacen parte de los programas de Vivienda de Interés Social de la Nación, aunque suman en el mismo periodo de tiempo un total de 985 unidades habitacionales gratuitas construidas, con un costo de cincuenta y cinco mil ochocientos noventa y seis millones quinientos cincuenta y ocho mil quinientos cincuenta y tres pesos (\$55.896.558.553), ello, equivale aproximadamente al noventa por ciento (90%) de la inversión en vivienda estatal para la ciudad de Buenaventura. La tabla comparativa del total de subsidios asignados por el MVCT para las ciudades de Buenaventura, Cali, Jamundí, Yumbo y Palmira, (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2018), y que hacen parte de los programas de ahorro programado contractual⁹, bolsas Ordinaria¹⁰, VIPA y Mi Casa Ya, hacen ver que Buenaventura se ha hecho participe

del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2018).

⁵ Mi Casa Ya es un programa a través del cual el Gobierno del Cambio otorga subsidios para facilitar la compra de vivienda nueva de interés social y prioritario (VIS y VIP) a los hogares más vulnerables... Los hogares clasificados entre los subgrupos A1 y C8 recibirán un subsidio a la cuota inicial equivalente a 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Es decir, \$39 millones, durante la vigencia de 2024. Aquellos hogares clasificados entre los subgrupos C9 y D20 recibirán un subsidio a la cuota inicial equivalente a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Es decir, \$26 millones, durante la vigencia de 2024. (Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, 2024).

⁶ El Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) tiene por objeto facilitar el acceso a la vivienda a los hogares que tienen ingresos mensuales de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que cuenten con un ahorro en las condiciones establecidas en el Capítulo 3, Título 1, Parte 1, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2024).

⁷ Casa Digna Vida Digna es un programa de mejoramiento de vivienda del Gobierno Nacional, tiene como esencia responder a la necesidad de reducir el déficit cualitativo de vivienda que aqueja a miles de hogares en Colombia. (Alcaldía de Pasto - Invipasto., 2024).

⁸ Los Macroproyectos de Interés Social Nacional son intervenciones promovidas por el Gobierno Nacional que vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país. El objetivo de estos macroproyectos es el de aumentar la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritario (VIS – VIP), especialmente en los municipios y distritos del país que concentran un importante déficit habitacional y donde se han encontrado dificultades para disponer de suelo para el desarrollo de los programas VIS - VIP. Conforme a esta definición dada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, es de anotar que, para Buenaventura, el Macroproyecto se concebido, con el objeto de trasladar una población en riesgo por posible tsunami asentada en la isla del Cascajal, a un sector de la ciudad que poseyera condiciones seguras de edificabilidad; El proyecto no fue pensado para la generación de nuevo suelo urbano, ni para la proyección de proyectos VIS y/o VIP.

⁹ Ahorro Programado Contractual; El ahorro programado es una especie de ahorro contractual y es el nombre específico que se utiliza para denominar aquellos depósitos periódicos destinados a la adquisición de vivienda, cuyas características y requisitos están consagrados en la ley.

¹⁰ Bolsa ordinaria o bolsa concursable de asignación; De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2190 de 2009, es aquella bolsa de recursos, en que los hogares vinculados al SISBEN se postulan para la asignación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda, destinados a una solución de vivienda ubicada en cualquiera de los proyectos de Vivienda de Interés Social Urbana de los municipios calificados en categorías 3, 4,5 y 6.



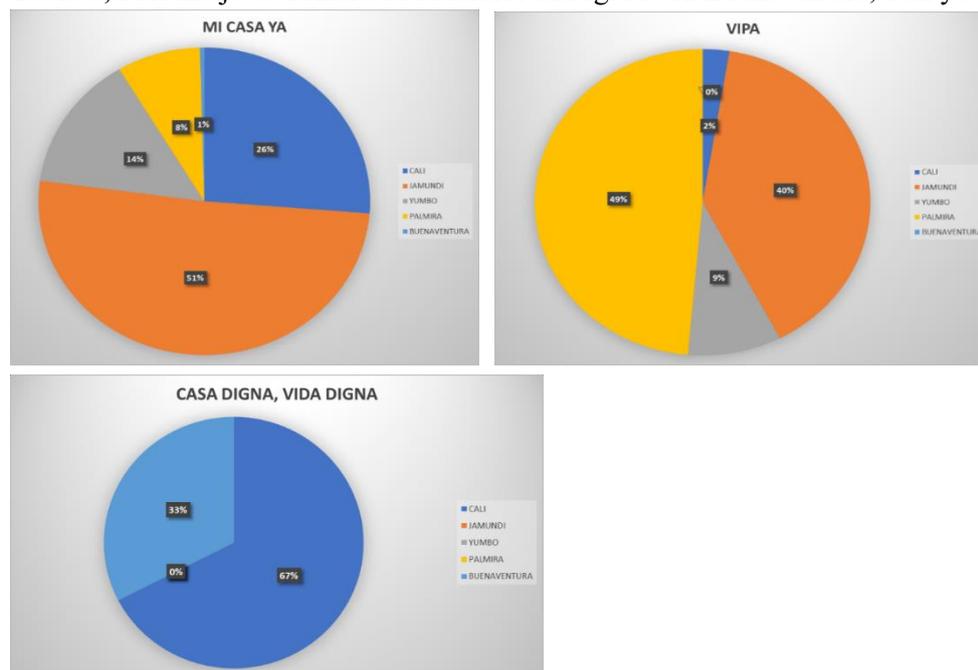
de aproximadamente 0.73% del total de subsidios asignados para el área de estudio; del total comparativo de 42.755 unidades habitacionales construidas, equivalente en dinero a novecientos treinta y siete mil, ciento sesenta y cinco millones, seiscientos once mil quinientos treinta pesos (\$937,165,611,530) Buenaventura, se vio beneficiada con 329 subsidios de vivienda, correspondiente a cinco mil, ciento ochenta y ocho millones, ochocientos noventa y tres mil trescientos noventa y cinco pesos (\$5,188,893,395)(ver Tabla 2). Discriminando los datos, se hace ver que en el periodo entre los años 2015 y 2024 sobre número de subsidios del programa de Mi Casa Ya; Cali, participa con el 26% del total de subsidios asignados, Jamundí con el 51%, Yumbo con el 14%, Palmira con el 8% y Buenaventura con el 0.75% del total de los subsidios en la zona de estudio (ver ;**Error! No se encuentra el origen de la referencia.**); es de anotar que el área de influencia de Santiago de Cali se consolida como una conurbación, considerando, sus ciudades conurbada como ciudades dormitorio.

Tabla 2, Subsidio de vivienda asignado, Buenaventura, Cali y su área de influencia.

Valores totales de subsidios recibidos entre 2015 y 2024	Nro. De Hogares impactados	Valor de los subsidios asignados	MONTO PROMEDIO DEL SUBSIDIO
CALI	10,197	\$ 207,128,867,031	\$ 20,312,726
JAMUNDI	20,896	\$ 473,084,715,846	\$ 22,639,965
YUMBO	5,755	\$ 137,420,683,949	\$ 23,878,485
PALMIRA	5,578	\$ 114,342,451,309	\$ 20,498,826
BUENAVENTURA	329	\$ 5,188,893,395	\$ 15,771,712
TOTAL SUBSIDIOS EN CIUDADES ESTUDIADAS	42,755	\$ 937,165,611,530	\$ 21,919,439

Fuente: MVCT, tabla subsidios de viviendas asignados. Elaboración propia.

Tabla 3, Porcentaje de numero de subsidios entregados en Buenaventura, Cali y su área de influencia.



Fuente: MVCT, tabla subsidios de viviendas asignados. Elaboración propia.

En cuanto a lo económico a Jamundí le fueron asignados el 50% del total de los dineros de los subsidios del área de estudio comparativo; el 22% Cali; a Cali, el 15% a Yumbo, el 12% a Palmira y el 0.73% a Buenaventura le correspondió una asignación del 11% y Buenaventura (ver Tabla 3).

Tabla 3; Consolidado de subsidios asignados en el área de estudio.

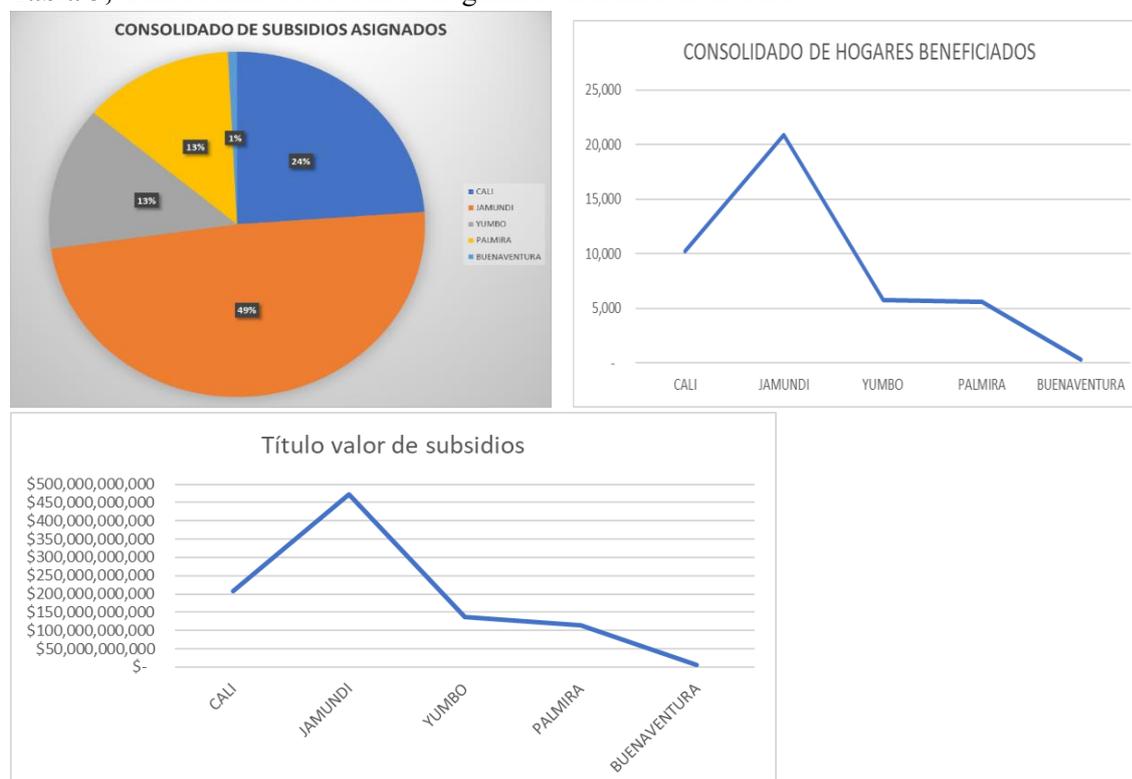


Tabla 4; consolidado de subsidios en pesos, en número de subsidios y en valor individual del subsidio.

TABLA DE SUBSIDIOS Y ASIGNACIONES.				
Municipio	Programa	Hogares	Valor Asignado	MONTO PROMEDIO DEL SUBSIDIO
CALI	MI CASA YA	9,701	\$ 203,597,509,626	\$ 20,987,270
JAMUNDI	MI CASA YA	18,794	\$ 429,819,317,726	\$ 22,870,029
YUMBO	MI CASA YA	5,278	\$ 127,675,237,524	\$ 24,190,079
PALMIRA	MI CASA YA	3,011	\$ 63,303,325,034	\$ 21,024,020
BUENAVENTURA	MI CASA YA	155	\$ 3,518,978,880	\$ 22,703,090
Municipio	Programa	Hogares	Valor Asignado	MONTO PROMEDIO DEL SUBSIDIO
CALI	VIPA	136	\$ 2,758,496,325	\$ 20,283,061
JAMUNDI	VIPA	2,102	\$ 43,265,398,120	\$ 20,582,968
YUMBO	VIPA	477	\$ 9,745,446,425	\$ 20,430,705
PALMIRA	VIPA	2,567	\$ 51,039,126,275	\$ 19,882,792
BUENAVENTURA	VIPA	-	\$ -	-
Municipio	Programa	Hogares	Valor Asignado	MONTO PROMEDIO DEL SUBSIDIO
CALI	Casa Digna Vida Digna	360	\$ 3,531,357,405	\$ 9,809,326
JAMUNDI	Casa Digna Vida Digna	-	\$ -	-
YUMBO	Casa Digna Vida Digna	-	\$ -	-
PALMIRA	Casa Digna Vida Digna	-	\$ -	-
BUENAVENTURA	Casa Digna Vida Digna	174	\$ 1,669,914,515	\$ 9,597,210

Fuente: MVCT, tabla subsidios de viviendas asignados. Elaboración propia.



El progreso en los procesos de desarrollo y ejecución de proyectos de Vivienda de Interés Social en el municipio de Buenaventura, está limitado por la manera en que la administración distrital encara el problema, pensar que la solución al déficit de vivienda en la ciudad pasa por la formulación de proyectos por parte del gobernante de turno, es un error; no abrir el espectro legal que permita a este la formación y consolidación de nueva tierra a partir de la implementación del banco de tierras¹¹ como lo establece la *Ley 9 de 1989*, que tiene por finalidad “adquirir o sacar del mercado tierras periurbanas, a efecto de ordenar el crecimiento del municipio y evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento” (Consejo de Estado, 2000); aunado a esto la falta de implementación de “el artículo 2º, que modificó el artículo 34 del Decreto 1333 de 1986, incluye la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por Vivienda de Interés Social, como uno de los aspectos que deben contener los Planes de Desarrollo de los Municipios” ha impedido, entre otras causales que en el municipio se construyan una media aceptable anual de VIS y/o VIP, que logre suplir de manera proporcional a la población el déficit de unidades habitacionales existente.

El *Decreto 0075 de 2013* en el parágrafo 2 del artículo 12 expresa que “los municipios y distritos podrán crear fondos para el desarrollo de programas VIS o VIP, como mecanismos de manejo de cuenta sin personería jurídica, que podrán ser administrados mediante contratos de fiducia mercantil” es de anotar, que el municipio de Buenaventura, ha demostrado ser un mal administrador de los recursos públicos, tanto así, que por segunda vez en el presente siglo, bajo resolución número 0424, el ministerio de hacienda y crédito público, admite la negociación y promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la *Ley 550¹²* de 1999 entre la alcaldía distrital de Buenaventura y sus acreedores. El Decreto 0075 de 2013, contempla generar seguridad jurídica a particulares y/o privados que tiendan a formular proyectos tipo VIS y/o VIP, este marco de seguridad se da a partir de la formulación de planes parciales, ello, se aúna a la definición del artículo 74 del *Decreto 2080 de 2010* de MVCT el cual reza; “Desarrollar proyectos de vivienda de interés social contratando la construcción con

¹¹ Banco de tierras son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en la ley 9ª de 1989. La finalidad de la figura, no es otra que la de adquirir o sacar del mercado tierras periurbanas, a efecto de ordenar el crecimiento del municipio y evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento. Los Bancos de Tierras, permiten neutralizar las alzas en los precios de los inmuebles que vendría a encarecer el costo de la vivienda. Como entidades públicas que adquieren tierras antes de su incorporación al desarrollo urbano, sus objetivos igualmente deben estar contenidos en el plan de desarrollo. Como antecedente de los Bancos de Tierras en Colombia, están los antiguos ejidos que se pueden definir como “tierras comunales de propiedad de todos”; los ocupantes de los ejidos podían hacerse a sus tierras por compra o por arrendamiento, a precios muy bajos, fijados por el mismo municipio.

¹² *Ley 550 de 1999*, es una Ley de reestructuración de pasivos que les permite a los municipios en riesgo de quiebra económica, llegar a acuerdos de reestructuración de deuda con sus acreedores.



constructores privados, públicos, organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones Populares de Vivienda”; ello tendrá como resultado que él municipio genere las condiciones jurídicas dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el desarrollo de Planes Parciales, la implementación del Plan de Desarrollo Municipal acorde a lo expresado por el P.O.T. y demás elementos de gestión urbana que permitan el desarrollo coherente y planificado del territorio. La empresa privada será la encargada de la ejecución y entrega de los proyectos, asumiendo ella el riesgo económico, y quitándole la carga de contratación al estado.

El avance que se ha dado en algunas zonas del país, frente al desarrollo cuantitativo de la vivienda social, incluyendo la proyección y construcción de este tipo de edificaciones, pasa por que las políticas del gobierno nacional se adaptaron nuevas dinámicas de contratación, de mercado y de desarrollo constructivo.

El gobierno central entendió que en buena medida los municipios no son los mejores administradores de los recursos públicos y delegó sobre los privados, la proyección y construcción de proyectos tipo VIS y VIP, encargándose él, de generar directrices a gran escala que permitan la consolidación de metas específicas en el programa de gobierno; a los constructores se encargan de la construcción de las unidades habitacionales con el objeto de suplir el déficit habitacional y a la vez que se generan ganancias económicas a los empresarios privados y ganancias sociales a favor del estado, ello, sin necesidad de que el estamento, navegue en los albores de burbujas inmobiliarias.

Las nuevas dinámicas de mercado, la premura en los tiempos de entrega y la burocracia estatal, demostraron a lo largo del tiempo, que el estado no es el más activo de los promotores y ejecutores de proyectos de vivienda, la creación del MVCT bajo el amparo de la *Ley 1444 de 2011* y la puesta en marcha del *Decreto 2080 de 2010*, permitió, que el gobierno nacional se centrara en la formulación de planes de desarrollo que permitiera la implementación de normativas tendientes a disminuir el déficit habitacional en el país, ya fuera a partir del desarrollo de tratamientos de renovación urbana como redensificación o desde la implementación de tratamientos de desarrollo urbanístico en zonas específicas del territorio; generando con ello, en un término espaciado de tiempo, seguridad jurídica para los constructores y promotores, y estableciendo, para cada municipio sobre la base de la implementación de la *Ley 388 de 1997* directrices de ocupación y consolidación del territorio,



incluyendo en estos elemento de gestión urbana como la implementación del sistema de cargas y beneficios.

El desarrollo y la implementación de un sistema de subsidios a las familias, impulsados por el gobierno nacional, tienden a favorecer la construcción y compra de vivienda nueva, este fue un gran impulso para que los constructores privados se encaminaran por el desarrollo de proyectos VIS y VIP. Los subsidios, en algunos casos y dependiendo del tipo de vivienda, aportan lo equivalente al 30% del valor final de la unidad habitacional; esto se traduce para el caso de Colombia, en la amortiguación total de la cuota inicial de la vivienda. El desarrollo de este programa, tuvo como resultado el impulso en la construcción de vivienda nueva, debido a que la ayuda estatal permite a los promotores lograr cierre financiero.

Ciudades que desde lo territorial, tienden a implementar programas de seguridad jurídica, desarrollan el territorio a partir de procesos de coherencia en los procesos de planificación y desarrollo, apelan a elementos de gestión urbana que les permiten un crecimiento ordenado y homogéneo, estos poblados, no se limitan a la figura del plan parcial como elemento ordenador y articulador de zonas definida de ciudad, sino, que tienden a expandir la escala planificación y desarrollo a partir de la formación de zonas de actuación urbanísticas y piezas urbanas, ello, le permite al inversor tener la certeza de poseer seguridad jurídica y le genera a la ciudad, un crecimiento planificado, ordenado y sostenible.

La implementación la *Ley 1469 de 2011*, la cual reglamenta los MISN, permitió entre otros temas, el desarrollo y construcción en el país de Sistemas Integrados de Transporte Masivo¹³ (SITM), estos sistemas, entre otras funciones, tiene como objetivo limitar el crecimiento expansivo de las ciudades, generando sistema de ciudades policéntricas, preferiblemente con desarrollo en altura, elementos que permitirán mayor espacio para equipamientos, utilización de espacio público activo y menor cantidad de desplazamientos. Las policentralidades permiten el desarrollo de VIS y VIP en altura, generando procesos de redensificación y en algunos casos de gentrificación; este sistema le permitió a Cali, limitar la expansión de la ciudad en el horizonte, mas no limitar el crecimiento de esta. Cómo elemento desfavorable, se puede anotar que las obras de infraestructura, elevan el precio del suelo y obligan al

¹³ Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) constituyen una apuesta del Gobierno colombiano para replicar la experiencia del sistema de bus rápido de Bogotá —Transmilenio— en las principales aglomeraciones urbanas del país; la mayoría con una escala que trasciende los perímetros municipales para proveer transporte a las zonas en proceso de metropolización. La ejecución de estos grandes proyectos de infraestructura demanda esquemas de gestión complejos y una fuerte articulación de actores e intereses entre entidades territoriales, entre niveles de gobierno y entre el sector público y privado. (Hurtado , Torres, & Miranda , 2011).



cobro de la plusvalía, ello genera que la oferta inmobiliaria busque suelo barato en las conurbaciones de la ciudad, creando ciudades dormitorio y expandiendo la urbe hasta extremos urbanos donde SITM no está proyectado llegar.

Al interior de Cali, se estratifica el valor del suelo y por ende se crean diferencias sociales y económicas marcadas entre esta y los municipios periféricos, ello obliga a que ciudadanos con ingresos medios, ciudadanos con capacidad de pago o la clase media emergente, habite en la capital de departamento; a la par, las ciudades conurbanas amparadas en la *Ley 1625 de 2013*¹⁴; que permite la formación de áreas metropolitanas, “establecidas como entidades administrativas de derecho público”, pueden, al integrarse de común acuerdo hacer parte de las dinámicas de desarrollo de la ciudad capital. Mientras se llega a la equidad en el reparto de las cargas, las ciudades conurbanas se convierten en centros poblados de menor jerarquía, mutando a convertirse en ciudades dormitorios de una clase obrera en ocasiones no calificada, cuyos ingresos son menores, comparados con los de la clase media emergente asentada en la capital. Estas ciudades satélites asumen la carga, referida de ciudadanos con menor poder adquisitivo y por ende personas con menor poder de gasto, a la par Cali, se beneficia al mutar a una ciudad con desarrollo actividades terciarias, enfocada a la prestación de servicios educativos, administrativos, de salud, financiero y de conocimiento; jalonando con ello la actividad comercial de lo que puede representar su área metropolitana.

La construcción de VIS y VIP, sigue parámetros idénticos de gestión y promoción en los dos escenarios expuestos, ello hace, que al ser el suelo urbano más económico en las ciudades conurbadas que en Cali, estas, por dinámicas de rentabilidad económica, más que rentabilidad social, sean apetecidas por las constructoras para el desarrollo de vivienda social prioritaria, a la par en la capital del departamento se construye VIS tope alto.

El área de expansión urbana de Cali, tiene sus terrenos emplazados en la pieza sur, un espacio de tierra de 1.600 hectáreas, proyectado para construir aproximadamente 70.000 unidades habitacionales, esta se ubica al sur de la ciudad entre las comunas 17 y 22, colindando con los corregimientos de Pance, El

¹⁴ Ley 1525 de 2013; “Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones” (Ley 1625, 2013).



Hormiguero y Navarro. La necesidad de suelo urbano, obligó a la aprobación, a la fecha, de 11 planes parciales¹⁵, a su vez de modificar el uso del suelo, pasando este, de suelo rural a suelo urbano.

El apalancamiento económico para el desarrollo de los proyectos de vivienda está dado por capital privado, empero, la seguridad jurídica para el desarrollo de este, es otorgado por los gobiernos nacional y municipal, la forma del apalancamiento y los servicios prestados por la ciudad, han dado como resultado que la vivienda en un 80% sea de libre venta, liberando el precio de la misma, y el 20% de las viviendas correspondan a VIS.

Las ciudades conurbadas de Cali, se sirven de esta como urbe prestadora de servicios, mas no existen elementos de articulación vial y de movilidad entre ellas y la capital del departamento, exceptuando la proyección del tren de cercanías, proyecto que está en fase de estudios por parte del Ministerio de Transporte, que se asume, la primera fase de 23kilometros entrará en funcionamiento en 2026 y que pretende unir a Cali, con los municipios de Jamundí, Yumbo y Palmira. La discriminación hecha por Cali, dada por la zonificación e ingresos descrita con anterioridad, hace que los municipios aledaños tengan la carga de construcción de VIS tope bajo y de VIP, generando riqueza para la ciudad que presta el servicio y un considerable detrimento en el patrimonio fiscal por cuenta de que las cargas creadas por Cali, las cuales no son compensables con el pago del impuesto predial por parte de los nuevos habitantes de las zonas conurbadas. Buenaventura, geográficamente se encuentra a 115 kilómetros de distancia de Santiago Cali, en tiempo, constituye un viaje promedio de 2.5 horas por carretera a una velocidad media de 60km/h; es una relación distancia – tiempo, considerablemente alta para nuestros estándares como región; sin embargo, y al margen de que en la ciudad se posan cinco¹⁶ (5) sociedades portuarias, cuatro privadas y una concesionada, un aeropuerto de orden regional, una sede del Banco de la República, la Cámara de Comercio de Buenaventura, tres (3) universidades con sede propia¹⁷; la contribución del municipio al PIB del departamento es del 5,6%, comparado con el 48,6% que aporta Cali o el 8,6% que aporta Yumbo (Garizado Roman, 2014), es de anotar que de Buenaventura recauda el 38,4% de los impuestos del Valle del Cauca (Gobernacion del Valle del Cauca, 2005).

¹⁵ Los planes parciales, en el contexto de la planeación urbana en Colombia, son instrumentos técnicos y jurídicos que se utilizan para desarrollar y complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial (POT) en áreas específicas del suelo urbano y rural. Estos planes buscan densificar el tejido urbano, generar nuevos espacios públicos y privados, y promover el desarrollo sostenible de las ciudades y municipios.

¹⁶ Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, Terminal de Contenedores de Buenaventura, Puerto de Aguadulce, Grupo Gran Portuario y Delta del Rio Dágua.

¹⁷ Universidad del Pacifico, Universidad del Valle sede Pacifico, Universidad Múnito de Dios.



Buenaventura como ciudad, sigue dependiendo de los servicios que presta Cali, la falta de inversión y la excesiva dependencia sobre la capital del departamento, tiene como consecuencia bajos niveles de ingreso per cápita de la población estimados para el año 2017 en \$880.000 (US \$314,96), frente a \$1.147.862 (US \$410,82) de Cali y a \$1.382.008 (US \$494,63) del país (Diario El País, 2017); la desigualdad en los ingresos tiende a generar una expansión urbana orgánica y no planificada del poblado, proliferando dentro de él, el desarrollo de urbanizaciones espontaneas.

La no creación del banco de tierras por parte del municipio y el no tener un censo catastral de estas, tiene como consecuencia que Buenaventura no tenga certeza de que tierras posee y en el caso de poseerlas, adonde se ubican estas, tampoco genera claridad de la tenencia de tierras por parte de los habitantes, inversores, invasores, acaparadores o estado; ello, se aúna la falta de claridad en la normativa urbana municipal, el cual solo se rige de manera general por el P.O.T. y la propuesta de usos de suelo que en él se desarrolla; sin embargo, la ciudad no ha propuesto el desarrollo de fichas normativas, la implementación de piezas urbanas, el desarrollo del plan especial de espacio público, o la implementación de fichas normativas zonales; elementos de gestión y ordenación del territorio que entre otros le permitirán la ejecución de programas de desarrollo urbano, entre ellos, la habilitación de suelo para construcción de proyectos tipo VIS y VIP. El municipio, le ha endosado a la inversión privada la facultad para ordenar a la conveniencia de este, la distribución físico espacial del territorio a partir del desarrollo e implementación de Planes Parciales, pero como ente administrativo, este no ha tenido la coherencia para desarrollar piezas urbanas y/o Unidades de Actuación Urbanísticas que le permitan a los planes parciales amarrarse al tejido de la ciudad, por lo pronto la ciudad se está desarrollando a partir de la implantación de paños (planes parciales) aislados. El proceso para la formulación de los planes y proyectos de vivienda en Buenaventura, no ha evolucionado más allá de lo propuesto por la normativa, sin implementar el municipio reformas fundamentales en esta; hoy la administración de Buenaventura, en cabeza de la dirección técnica de vivienda del distrito, es quien diseña, formula, promueve, construye y vende proyectos tipo VIS y VIP a la población.



CONCLUSIÓN

A lo largo del texto hemos estudiado el caso de Cali y su zona conurbana, donde el municipio genera las condiciones de seguridad jurídica para el inversor y este último es quien asume el riesgo sobre la construcción. En ese marco, este documento puede establecer como conclusión que el Distrito de Buenaventura debe acoger e implementar la normativa nacional, de tal forma que la ciudad, desarrolle proyectos de vivienda social, ello, si entre los objetivos del distrito cómo política de vivienda, se encuentra mermar el déficit habitacional.

El esquema de gestión de vivienda social ejecutado netamente por la administración distrital ha permitido que, en la última década, entre los años 2015 y 2024 Buenaventura haya entregado 298 VIS, en el marco de 329 subsidios aprobados (ver Tabla 2) frente a un déficit de 48.838 unidades habitacionales. Las cifras del DANE según Censo 2018, nos enseñan que la ciudad asume una tasa de desempleo de larga duración que ronda 43.5%; trabajo informal del 88.6% y los niveles de pobreza extrema están por el orden del 82%; cifras que son desalentadores para cualquier inversor, sin embargo, el 47,3% de la población, hacen parte de la tasa de ocupación, este segmento, aunado a los del subempleo, pueden tener la capacidad de pago y a su vez hacer parte de la población objeto requerida para activar los procesos de formulación y construcción de VIS.

Las políticas municipales de Buenaventura para la construcción de vivienda nueva, no se han adaptado a las condiciones normativas y/o económicas establecidas por la nación y exigidas por el modelo económico que nos rige. Es imperante la adaptación de nuevos modelos de gestión de VIS y VIP para Buenaventura, los cuales han tener entre otros, como objetivos, la articulación de ciudad, la generación de nuevas centralidades, generación de un sistema de espacio público, el cual es planteado por el P.O.T. y detener el crecimiento longitudinal de la ciudad pensando en la generación de vías transversales.

El ofrecimiento de VIS y VIP, nueva y digna, puede ser el elemento que evite la fuga de cerebros del poblado, insertando en él, la generación de nuevo cocimiento y con ello la consecución de nuevas formas de mercados. Estos cerebros fugados, las dinámicas de interrelación entre Cali y Buenaventura, teniendo a la capital del Valle del Cauca, como ciudad prestadora de servicios, tienden a ser quienes tienen mejor capacidad de pago la falta de organización urbana los obliga a trasladar su primera



residencia a Cali o a la zona de conurbación, acentuando el carácter de Buenaventura como ciudad de tránsito, con una actividad única, trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alcaldía de Bogotá. (11 de Enero de 1989). *www.alcaldiabogota.gov.co*. Recuperado el 03 de 28 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>

Alcaldía de Pasto - Invipasto. (08 de 04 de 2024). *https://www.invipasto.gov.co/*. Obtenido de <https://www.invipasto.gov.co/index.php/nuestra-entidad/mapa-del-sitio?view=article&id=39:casa-digna-vida-digna&catid=2#:~:text=Casa%20Digna%20Vida%20Digna%20es,miles%20de%20hogares%20en%20Colombia> .

Atlas de expansion urbana de Colombia. (2018). *http://atlasexpansionurbanacolombia.org*. Recuperado el 29 de 03 de 2018, de <http://atlasexpansionurbanacolombia.org/cities/view/Buenaventura>

Consejo de Estado. (28 de 09 de 2000). *www.sigob.gov.vo*. (O. I. Navarrete Barrero, Editor) Recuperado el 29 de 03 de 2018, de http://sigob.cartagena.gov.co/Cartagena/secplaneacion/Documentos/pages/pot/files/normograma/BANCOD_C.pdf

Departamento Nacional de Estadística. (24 de 11 de 2010). *www.dane.gov.co*. Recuperado el 28 de 03 de 2018, de <https://www.google.com.co/search?q=QUE+ES+EL+DANE&oq=QUE+ES+EL+DANE&aqs=chrome..69i57j69i60.4335j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *www.dpn.gov.co*. Recuperado el 28 de 03 de 2018, de <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>

Diario El País. (01 de 12 de 2017). Cali mejora y logra el tercer lugar como municipio de Colombia con el mejor desempeño. *El País de Cali*. Recuperado el 29 de 03 de 2018, de <http://www.elpais.com.co/economia/cali-mejora-y-logra-el-tercer-lugar-como-el-municipio-de-colombia-con-mejor-desempeno.html>



Garizado Roman, P. A. (2014). *Medicion del producto interno para los municipios del Valle del Cauca; estimacion y analisis*. Cali, Colombia: Universidad Autonoma de Occidente.

Garvito Gomez, E. J. (10 de 09 de 2009). *www.minvivienda.gov.co*. Recuperado el 28 de 03 de 2018, de

<http://www.minvivienda.gov.co/ConceptosJuridicos/Concepto%20101503%20del%2010%20de%20septiembre%20de%202009%20-%20Definici%C3%B3n%20vivienda%20de%20inter%C3%A9s%20social.pdf>

Gobernacion del Valle del Cauca. (2005). *Diagnostico socioeconomico de Buenaventura*. Cali: Gobernacion del Valle del Cauca.

Hurtado , A., Torres, A., & Miranda , L. (2011). El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia ¿un ejemplo de recentralizacion de la gestion de la ciudades? *Territorios* 25, 95-119. Recuperado el 29 de 03 de 2018, de

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/1846/1635>

Ley 1625, Regimen para la creacion de areas metropolitanas (Congreso de la Republica de Colombia 29 de 04 de 2013). Recuperado el 29 de 03 de 2018, de

<http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/be-Ley%201625%20de%202013.pdf>

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (03 de 2018). *www.minvivienda.gov.co*. Recuperado el 28 de 03 de 2018, de <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/planeacion-gestion-y-control/rendicion-de-cuentas/datos-abiertos>

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (08 de 04 de 2024). <https://www.minvivienda.gov.co/>.

Obtenido de [https://www.minvivienda.gov.co/node/1409#:~:text=El%20Programa%20de%20Vivienda%20de%20Inter%C3%A9s%20Prioritario%20para%20Ahorradores%20\(VIPA,Cap%C3%ADulo%203%2C%20T%C3%ADulo%201%2C%20Parte](https://www.minvivienda.gov.co/node/1409#:~:text=El%20Programa%20de%20Vivienda%20de%20Inter%C3%A9s%20Prioritario%20para%20Ahorradores%20(VIPA,Cap%C3%ADulo%203%2C%20T%C3%ADulo%201%2C%20Parte)

Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. (08 de 04 de 2024). <https://www.minvivienda.gov.co/>.

Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/mi-casa-ya#:~:text=Mi%20Casa%20Ya%20es%20un,a%20los%20hogares%20m%C3%A1s%20vuln>



erables.: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/mi-casa-ya#:~:text=Mi%20Casa%20Ya%20es%20un,a%20los%20hogares%20m%C3%A1s%20vulnerables.>

Sistema Unico de Informacion Normativa. (12 de 06 de 2012). <http://www.suin-juriscol.gov.co>.

Recuperado el 28 de 03 de 2018, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1871523>

