

Capítulo 4

Políticas, planes y marco institucional que orientan el proceso de planificación del reasentamiento de la población ubicada en el jarillón del río Cauca en la ciudad de Cali

Para abordar el análisis de las políticas, los planes y el marco constitucional que orientan el proceso de planificación del reasentamiento de la población ubicada en los jarillones río Cauca y río Cali en la ciudad de Cali, para este capítulo se confrontó e indagó el documento realizado por funcionarios en cargos del Plan de Gestión Social, PGS, para el reasentamiento de las familias del Jarillón Aguablanca, las lagunas del El Pondaje y Charco Azul, de la ciudad, el cual se construyó con fragmentos de los principios rectores de los desplazamientos internos de todo el mundo. En él se definen los derechos y las garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, y asistencia durante el desplazamiento, durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración (CICR, 1998).

De igual manera, en el documento se recopilaron apartes del II Foro Técnico Regional sobre Reasentamiento de la Población, organizado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en Bogotá DC, Colombia, realizado en el año 2005. En particular, se describen apartes en lo que se refiere a la constitución política colombiana y en lo que corresponde a las normas locales como es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); por último, se menciona el Plan de Desarrollo Municipal vigente. La fuente primaria es el Plan Jarillón de Cali PJAOC (2013)¹ de la ciudad de Cali. Lo anterior se hizo no sin antes abordar el marco jurídico y constitucional que permite la realización de planes de reasentamiento.

Marco jurídico internacional de reasentamiento

El marco normativo internacional está fundamentado en los derechos humanos que, al ser el espíritu de los ideales de las naciones, ha consagrado la voluntad de los pueblos. Expone que "todo ser humano tendrá derecho a la pro-

¹ Resultado del anterior proyecto del "Plan Jarillón del río Cauca y obras complementarias, PJAOC"

tección contra reasentamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” (Organización de las Naciones Unidas, 1998, principio n.o 6). De igual forma, este mismo principio menciona la prohibición que existe internacionalmente sobre los reasentamientos arbitrarios, en caso de proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados sobre un interés público superior o primordial; plantea que antes de decidir el desplazamiento de personas las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

Con ello, las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilite alojamiento adecuado a las personas desplazadas en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene, y de que no se separen a los miembros de una misma familia; así, se buscará contar siempre con el consentimiento libre e informado de los desplazados. En el principio 7 se destaca que las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular a las mujeres, en la planificación y la gestión de su reasentamiento.

El principio 8 señala que el desplazamiento no se llevará a cabo de manera que viole los derechos a la vida, la dignidad y la libertad de los afectados; por lo tanto, se deberán adoptar medidas adecuadas para facilitar a los futuros reasentados información completa sobre las razones y los procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización que requieran y el reasentamiento. De igual manera se menciona el tratado regional que se celebró en San José de Costa Rica, Conferencia Especializada sobre los derechos humanos, acogiendo el artículo 21, que señala que toda persona tiene derecho al uso y el goce de sus bienes. La ley puede subordinar el uso y el goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o interés social, y en los casos y según las normas establecidas en la ley.

Los siguientes párrafos que toma el documento son obtenidos de Zambrano *et al.* (2005):

La comunidad internacional considera que los fenómenos de desalojos forzados están directamente ligados a aquellas políticas de desarrollo altamente agresivas, insensibles y equivocadas, que ocultándose tras nombres como “progreso”, “renovación urbana”, “fortalecimiento de la infraestructura”, atentan contra la supervivencia, la seguridad, la dignidad, la libertad, la identidad de las personas y de los grupos, deterioran los derechos de acceso a los recursos sociales básicos aumentan la desigualdad, los conflictos sociales y afectan a los sectores de la población más débiles en lo político, ambiental, social y económico, razón por la cual ha prohibido el traslado involuntario que se refleja en el aumento de personas sin hogar y con menor calidad de vida, se ha ordenado a los estados que deben adoptar las medidas necesarias de protección plena contra los desalojos forzados, para los que han sido privados de su hogar por causa del desarrollo, sean realojados en condiciones suficientes, adecuadas y coherentes con sus necesidades y deseos, tras la celebración de negociaciones satisfactorias para las personas afectadas. (pp. 3-4)

Marco constitucional colombiano

En este aparte se capturaron varios artículos que, como sucedió con el marco de reasentamiento, entrelazan párrafos que se encontraron en los decretos nacionales como la Ley 388 de 1997, que modificó, la Ley 9 de 1989, anotando que se permite a los municipios promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo, racional, social del suelo, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural, la adecuación de acciones urbanísticas integrales y eficientes; a su vez, posibilita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda con servicios públicos domiciliarios para así proteger el medio ambiente, buscando en todas las acciones urbanísticas promover la participación democrática de los pobladores en las organizaciones y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; finalmente, la distribución equitativa de las oportunidades con beneficios del desarrollo.

De esta manera, para ejecutar los proyectos de infraestructura la Ley 99 de 1993 dispone que se debe realizar un estudio de impacto ambiental el cual contenga la información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos y socioeconómicos del medio que pueden sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, y la evaluación de los impactos que pueden producirse. Además, incluir el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos ambientales de la obra o la actividad.

Así, pues, expresa lo que se inscribe en el Plan de Desarrollo de la ciudad que en lo relativo a la aplicación del principio de unidad de materia—bienes inmuebles para la ejecución de proyectos de infraestructura— expresa que las entidades públicas, al ejecutar obras de infraestructura por motivos de unidad pública, al disponer de los predios afectados deben adelantar un proceso de enajenación voluntaria o, en su defecto, un proceso de expropiación judicial o administrativa.

La enajenación voluntaria es el mecanismo mediante el cual la entidad interesada impulsa un proceso de compra con el propietario del predio requerido por razones de utilidad pública; la expropiación judicial es el proceso que se tiene que adelantar ante un juez competente cuando no es posible continuar la enajenación voluntaria, y la expropiación por vía administrativa es la que se lleva a cabo por las mismas entidades cuando se han declarado condiciones de urgencia que le otorgan la categoría de prioritarios e inaplazables a ciertos proyectos, definiendo que el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por una entidad pública especializada o por peritos privados, de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos en el Decreto 1420 de 1998.

Programas de vivienda social en Colombia

El artículo 44 de la Ley 9 de 1989 introdujo el concepto de “vivienda de interés social”, VIS, como aquella vivienda enmarcada dentro de un precio máximo

de salarios mínimos mensuales vigentes, SMMV2. Esta definición fue modificada por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, que las tipificó como aquellas “que se desarrollan para garantizar el derecho a la vida de los hogares de menores ingresos”, indicando que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional fijaría el tipo de precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares (Roa y Carrascal, 2006, p. 30). Esta misma ley generó una serie de instrumentos para la reforma urbana con el fin de ordenar el desarrollo urbano en el país; entre los aspectos que propone está que los entes territoriales y locales tienen responsabilidades administrativas, financieras y de orientación de sus políticas de desarrollo para retomar el control en el ordenamiento de la ciudad (Ley 9 de 1989, Capítulo I); es decir, los planes de desarrollo tienen como función reglamentar los usos del suelo en las respectivas entidades territoriales (Robles Joya, 2007, p. 53), y para ello deberán tener en cuenta las políticas, las normas y los objetivos nacionales bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Además, según lo indicó la Corte Constitucional: “La definición del Estado como Social de Derecho trae como consecuencia indiscutible el compromiso de la organización estatal con la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales” (Sentencia T- 585/08, cap. V, numeral 2.1).

La vivienda ha sido abordada en la política como un bien de mercado: se ha buscado la regularización del mismo, pero no se ha reconocido como un bien social. En este sentido, el problema de vivienda inició en 1918 con la Ley 146, expedida con el fin de establecer medidas orientadas a disponer de recursos financieros para la construcción de vivienda; a partir de 1942 y hasta 1991 el Instituto de Crédito Territorial, ICT, asumió la vivienda urbana como uno de sus objetivos; para ello el ICT construía soluciones de vivienda y otorgaba créditos a la población vulnerable, subsidiando, bajo el enfoque de oferta.

² Por salario mínimo mensual vigentes se entiende “el ingreso devengado mensualmente por los trabajadores, el cual no puede ser sustituido por ningún salario inferior” (Roa y Carrascal, 2020, p. 30).

Por más de setenta años los distintos gobiernos enfocaron y atendieron la oferta de la vivienda en Colombia. Todo cambió a partir de 1991 con la expedición de la ley 3ª, con una política de “Vivienda de Interés Social” que se transformó a un esquema de demanda, es decir, el Estado dejó de construir viviendas, otorgar créditos subsidiados y pasó a regular el mercado y entregar subsidios. El mismo año, y en un hecho paradójico, mientras la nueva Constitución definía la vivienda como un derecho, el gobierno determinaba entregarla al mercado y convertirla en mercancía.

Además, dejó en manos de los entes territoriales la generación de áreas urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda, la dotación de equipamientos complementarios (colegios, centros de salud, parques) así como el seguimiento a los proyectos. (Contraloría General de la República de Colombia, 2009, p. 277)

De ahí que son las empresas constructoras las que diseñan soluciones habitacionales con base en la aplicación de modelos comerciales que garanticen utilidades sobre su inversión. Este proceso se caracteriza porque: (a) los usuarios no intervienen, ni son tenidos en cuenta en el proceso de formulación de los mismos (Getial y Ruiz, 2010, p. 32) o en la etapa del diseño; (b) los beneficiarios están excluidos del proceso de construcción. De igual manera se incluyen factores como la especulación con el precio del suelo (Rodríguez *et al.*, 2013). Por lo tanto, bajo este esquema la política de vivienda durante los últimos veinticinco años se ha orientado únicamente a definir las inversiones que se harán en materia de subsidio y otorgamiento del mismo, entregando al sector privado y al mercado la oferta, el diseño y la construcción de las viviendas, reguladas únicamente por el precio, en tanto que el Estado coordina el modelo de tercerización.

Es decir, la política pública no se orienta a buscar la justicia social sino a tratar de mitigar los niveles de pobreza, aceptando *per se* su existencia. La financiación ya no es función exclusiva del Estado, puesto que el esquema es planteado como de cofinanciación, donde confluyen los recursos del Estado, los entes territoriales y los usuarios; así, pues, no ha existido una política de hábitat que mejore y genere

espacios que garanticen la habitabilidad o la calidad de vida de los habitantes urbanos, y que permita consolidar la participación y la democracia. En este orden de ideas, uno de los principales factores que ha impedido que en Colombia se diseñe una política adecuada de vivienda orientada a entender de forma eficiente el problema habitacional es la institucionalidad que ha regido el sistema. Por lo tanto, la ineficiencia y la corrupción se constituyeron en parte fundamentales del problema (Cuéllar, 2006, p. 54). En ese sentido, Vásquez Benítez (2001) afirma que:

Para la ciudad la década de 1970-1979 fue un periodo de creciente intervención del capital en la actividad constructora. Son ahora empresas constructoras las encargadas en construir a Cali, ya no es el futuro usuario el que construye su vivienda con recursos propios o prestados. La construcción es una actividad empresarial que parte de la búsqueda de financiación, la adquisición de terreno, la producción de vivienda, el mercado y la venta. En los setenta se intensifica la racionalidad de estos capitales: aumento del “índice de altura” (área total construida/sobre área primera planta), densidad de vivienda (unidad de vivienda/área total del terreno), e índice de construcción (área total construida/área del terreno). En la década de los setenta se acelera la edificación de conjuntos residenciales que entra a predominar sobre la construcción individual puesto que permite elevar estos índices y mejorar la tasa del beneficio del capital. (p. 294)

Ahora bien, en cuanto a la vivienda de interés prioritario (VIP), el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció la política de Ciudades Amables, dentro de la cual se definieron acciones como: “[...] h) Implementación de macroproyectos de interés nacional para la generación del suelo para VIS y la optimización de equipamientos de escala regional y nacional, por último, i) Promover la redensificación y renovación urbana” (citado por González, 2009, p. 29). Igualmente, esta ley obliga a las entidades territoriales a establecer reservas de tierra urbanizable que tengan como fin la reubicación de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo (Robles Joya, 2007, p. 54).

Con ello el gobierno implementó estrategias entre las cuales está el Programa de Vivienda Gratuita

(Ley 1537 de 2012) para la población vulnerable, definido dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el cual se destinan planes parciales, como suelos en tratamiento urbanístico; de esta manera, se deberá asignar el veinte por ciento (20 %) del área útil para vivienda de interés prioritario.

El acuerdo del artículo 88 del Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, plantea que la vivienda de interés social y la vivienda de interés social prioritaria, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, son la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción (Congreso de la República de Colombia, 2015, p. 49).

Ahora bien, la calidad espacial de la vivienda de interés social en los procesos de reasentamiento cobra especial importancia, pues la ciudad posee un fuerte déficit de soluciones al respecto. Efectivamente, a pesar de los numerosos programas desarrollados, los resultados en la oferta de vivienda de interés social por reasentamiento no exponen adelantos notables con el promedio nacional (Isaza, 2012, p. 109).

En este orden de ideas, con respecto al concepto de vivienda y sus respectivas transformaciones están también relacionado con la innovación tecnológica, tanto en sus propios aspectos estructurales y constructivos como en el conjunto del ser y estar como individuos. En este sentido, ocupando una espacialidad que es en sí, su propio contenedor. Además, en cuanto a vivienda de interés social se refiere, el objeto ha sufrido un proceso involutivo desde el número de áreas hasta los espacios que lo conforman, transformación que, a la postre, ha devenido en un serio reduccionismo espacial (Isaza, 2012, p. 40). En 1972 los lotes mínimos para este tipo de vivienda estaban entre 64 y 81 m²; en 1975 el Instituto de Crédito Territorial, ICT, consideraba lotes de 60 y 120 m² donde se construían proyectos unifamiliares de 56,15 m²; en 1998 el área construida por unidad en VIS fue de 63,8 m²; en el 2002 fue de 56,1 m², en 2005 de 53,6 m². Se debe tener en cuenta que el modelo que ha presentado el Ministerio de Vivienda fue de 36,7 m². lo que significa una reducción en 38 años a la mitad del espacio considerado conveniente para

la vivienda familiar, lo que resulta sorprendente (González, 2009, p. 15). Ahora bien, en el caso de las viviendas de Llano Verde el área es de 41,44 m², lo que igualmente es significativo.

En este proceso de deterioro tiene un impacto directo el permanente crecimiento relativo de los precios del suelo. Este fenómeno produce una cascada de efectos que se inicia con la inadecuada localización de los proyectos y sigue con la sobreexplotación del suelo urbano, por lo general con altas densidades obtenidas mediante la aplicación de tipologías urbanas y arquitectónicas que no dejan ninguna posibilidad de aprovechamiento futuro de los terrenos; la reducción, tanto de los espacios libres comunes y su equipamiento como la de los lotes de la vivienda, se refleja en la reducción de las áreas y las especificaciones técnicas y ambientales de las construcciones. Es decir, la habitabilidad de las VIS se ve sometida a un proceso sostenido de deterioro en el que, en cada fase, las condiciones a las que se ha llegado se ven como las “mínimas aceptables” (Pinto, 2006, p. 92).

Un punto de partida importante en el caso del Jarillón Floralia y el Jarillón río Cali es que se deben conocer las condiciones socioeconómicas de la población; estas permiten identificar las restricciones en la oferta de vivienda, los ingresos de la población y las características del entorno urbano que se deben afrontar para el diseño de instrumentos que permitan avanzar en la conciliación de una política de hábitat y vivienda, en este caso para la ciudad de Cali.

Vivienda digna

Para el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, la vivienda se refiere al lugar estructuralmente destinado al alojamiento de una familia o grupo de personas, que cumple con unas condiciones mínimas que permitan el adecuado desarrollo de las actividades que se llevan a cabo allí. Por lo tanto, se tiene en cuenta la habitabilidad como meta de bienestar en el hábitat, aspecto que involucra la casa, el entorno y el ambiente

sociocultural, y se encuentra condicionada por los límites y las externalidades ecológicas, sociales, económicas, políticas, tecnológicas y culturales. En este contexto, la vivienda “se define a partir de la integración de atributos concernientes a los componentes casa y entorno” (González, 2009, p. 6). Sin embargo, a lo largo de los años se ha hecho evidente que los procesos económicos, demográficos y políticos han generado condiciones que limitan la construcción de hábitat y vivienda digna (p. 7).

Para que la vivienda sea adecuada se debe localizar en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. En cuanto a los planes de reasentamiento que se han realizado en la ciudad, sin lugar a dudas se convirtieron en una circunstancia detonante por las dinámicas ya establecidas por los pobladores de origen, y se debieron determinar conductos regulares ante la decisión de trasladar un asentamiento; por lo tanto, sea cual fuere la causa que origine el fenómeno de trasladar una población, es absolutamente indispensable ofrecer soluciones complejas que reconozcan las particularidades específicas del entorno, dando así aportes parciales que, orientados desde la dimensión físico-espacial, darán respuesta exclusiva al problema del resguardo, mas no al habitacional, desde la lógica de la vivienda (Isaza, 2012, p. 15).

En ese sentido, para garantizar la calidad espacial de la vivienda por reasentamiento se debe estar bajo una visión integral de las relaciones que se crean entre el hombre y el medio en el cual habita; con ello, el ser humano expresa que está construyendo su lugar; de esta manera, habitar no solamente tiene sentido espacial, puesto que el poblador establece conexiones con todos los elementos de su entorno, los utiliza, los transforma, y por esto habita a distintas escalas, al sentirse de ahí y participar de la transformación y el desarrollo de cada una de estas unidades (Chardon, 2010, p. 2).

Planteamiento de la Gobernación del Valle para reasentar a las familias afectadas

La zona de intervención o área de trabajo comprende el Jarillón de Agua blanca, así como las lagunas de El Pondaje y Charco Azul. La magnitud de la obra no solo comprende la reparación del dique y la recuperación de las lagunas, sino que también involucra acciones para atender las necesidades de vivienda para las personas que a la fecha se encuentran asentadas a lo largo de los 17,5 km del jarillón. Por lo tanto, el PJC cuenta con un Plan de Gestión Social (PGS), que tiene en cuenta y apunta a la ejecución de los procesos de identificación de las familias beneficiarias, su sensibilización para la incorporación en proyectos de reasentamiento, renovación urbana y recuperación del suelo, la socialización de su nuevo entorno y reglas de actuación más acordes con las condiciones sociales, ambientales, culturales y económicas que permitan la construcción de ciudad de manera organizada bajo los parámetros de sana convivencia, organización social, conservación del entorno, creación de la cultura, prevención del riesgo y restablecimiento de los hogares beneficiados.

Se plantearon intereses y compromisos comunes con corresponsabilidad entre la administración municipal y las comunidades como actores decisivos en el desarrollo y la transformación de su realidad. El PGS está programado para ejecutarse en tres (3) fases, denominadas Antes, Durante y Después, las que a su vez se subdividen en lineamientos sociales, con sus respectivos alcances y acciones, determinados de la siguiente manera:

- Antes: sensibilización y generación de acuerdos con la comunidad para el proceso de reasentamiento de familias y unidades de negocio.
- Durante: entrega de viviendas, recuperación de suelos y desarrollo de programas de fortalecimiento, tejido social, socioeconómico y cultura de prevención del riesgo.
- Después: acompañamiento y seguimiento a los procesos sociales, socioeconómicos y de riesgo ejecutados en las fases anteriores.

Entre las acciones se establecen la identificación y la caracterización de las unidades productivas.

Marco normativo municipal

Las normas de carácter municipal sobre el reasentamiento están enmarcadas mayormente en el Plan de Ordenamiento Territorial (Concejo Municipal de Santiago de Cali, Acuerdo 0373 de 2014) y el Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019 (Santiago de Cali. Gabinete Municipal, Armitage Cadavid, 2016).

Plan de Ordenamiento Territorial Santiago de Cali (POT)

El documento citado contempla que el POT es el instrumento más importante con que cuentan los municipios colombianos para definir el proceso de planeación y regulación del desarrollo del territorio. Uno de sus elementos esenciales es la reglamentación del uso del suelo, por medio de la cual se definen dentro de la ciudad áreas morfológicas homogéneas para determinar el tipo de construcción que se debe hacer en cada una de ellas, teniendo en cuenta aspectos como la infraestructura disponible para el transporte y los servicios públicos, los riesgos naturales del terreno, o el equipamiento colectivo y la conservación del espacio público. En el Plan de Ordenamiento del año 2000 les quedó a los gobernantes la orientación y definición de la actuación pública como elemento dinamizador de los procesos de transformación, y se define la responsabilidad de la Administración Municipal, la cual deberá liderar las operaciones estructurales del territorio, abriendo un mercado de oportunidades para la inversión privada en los próximos veinte años.

Se tuvo en cuenta que para la materialización futura del escenario territorial municipal se apoya en las siguientes líneas de política:

Política de vivienda y asentamientos humanos

El objetivo general es contener el crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda y reducir el déficit cualitativo, de manera que se contribuya simultáneamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condición de pobreza, a elevar la calidad urbanística de las áreas residenciales y a evitar el desborde del crecimiento urbano hacia áreas no urbanizables; en esencia, los componentes de la política de vivienda son el programa de construcción de vivienda nueva subsidiada (VIS), con énfasis en la vivienda de interés prioritaria (VIP), la cual incorpora subsidio municipal, igualmente el programa de reasentamientos de lugares en zonas de riesgo y áreas de protección ambiental, junto con el programa de mejoramiento integral de Asentamientos Humanos Incompletos.

Secretaría de Vivienda

La Secretaría de Vivienda Social es una dependencia del sector social, y tiene como misión la formulación y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos del municipio de Cali sobre vivienda social urbana, programas básicos y asociativos de vivienda y mejoramiento urbano, regularización de predios, y el ejercicio de las demás funciones que la Ley 9 de 1989, los decretos reglamentarios, la Ley 3 de 1991, la Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial establecen en cabeza de los entes territoriales.

Desde la Secretaría de Vivienda Municipal se proyectan y ejecutan los proyectos de vivienda, vinculando programas integrales para los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (ADHI) ubicados en la ciudad.

La Figura 4 presenta los componentes de la línea de acción del programa de reasentamiento de la ciudad de Cali.

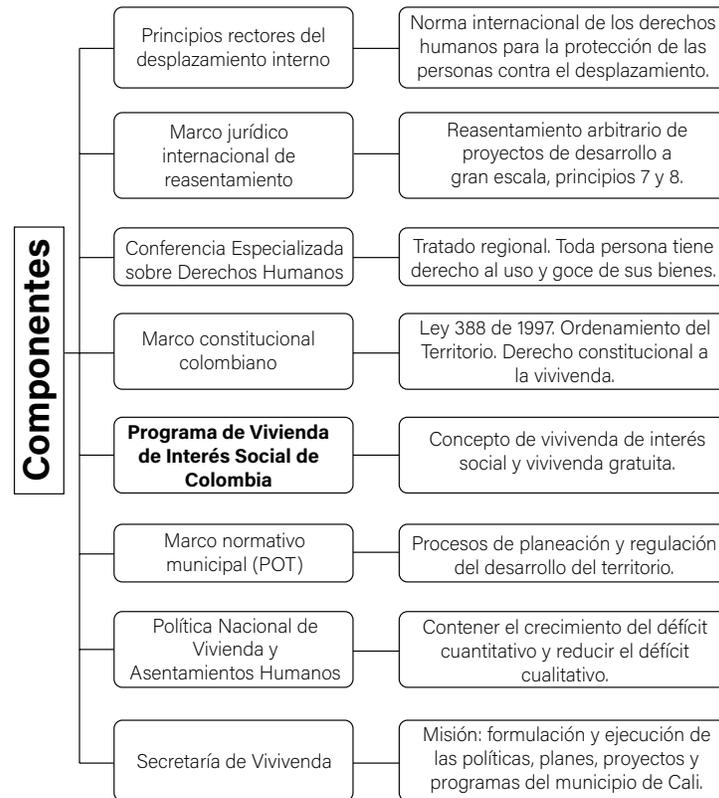


Figura 4. Línea de acción del programa de reasentamiento en la ciudad de Cali

Fuente: elaboración propia, según líneas de acción del programa de reasentamiento de la ciudad de Cali.

Limitación del proceso de reasentamiento a nivel local

Los anteriores fueron los apartes planteados en el proyecto del Plan Jarillón de Aguablanca y Obras Complementarias de la Ciudad. En la construcción conceptual del documento se ha trabajado con fragmentos de las normas políticas del país referidas a procesos que se reducen a una acción (Robles Joya, 2007, p. 36); igualmente se resaltó el carácter integrador de los derechos, desde el cual se buscó una interpretación que superó la noción de este, reducida a la vida como condición física. En ese sentido, se tiene en cuenta que por la ausencia de leyes al respecto y el desconocimiento sobre el tema causó el documento planteado por el PJC sea reflejo de marcos legales internacionales fuera de todo contexto local (Isaza, 2012, p. 94).

Así, el reasentamiento de la población que se encuentra en zonas de amenaza y riesgo no mitigable, como el caso de Agua Blanca y la laguna de El Pondaje, y los jarillones río Cauca y río Cali, determinó procesos diferenciales entre variables, dinámicos y activos, y no permitió por tanto el establecimiento de planes estáticos en particular. Quiere decir que el Plan Jarillón de Cali, PJC, tiene como propósito exclusivamente reducir el riesgo de inundación por desbordamiento del río, así que no es visibilizada la otra parte de la problemática —el reasentamiento—, que es en esencia la vulnerabilidad perteneciente a las dimensiones social, económica y financiera principalmente (Chardon, 2010, p. 4).

En referencia a esta problemática, en palabras del actual alcalde de la ciudad, Maurice Armitage (2016-2020), refiriéndose a la reubicación de las familias:

“Este no es un plan de vivienda sino una mitigación del riesgo, donde trasladamos unos habitantes definitivamente de un hogar a una vivienda de reposición”.

El reasentamiento y los programas de reubicación habitacional están a cargo de la Secretaría de Vivienda, el Fondo especial de Vivienda, y la entidad a cargo de la coordinación y supervisión del proyecto es la subgerencia de gestión del riesgo del Fondo de Adaptación; en cuanto a la ejecución de los nuevos hogares habitacionales, la ejercen dos operadores de vivienda:

- El Fondo Especial de Vivienda, entidad adscrita a la Secretaría de Vivienda Social del municipio de Santiago de Cali.
- La Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca, Comfandi.

Fue así como se implementó el modelo de oferta de vivienda de interés prioritario (VIP), para dichas reubicaciones (Fondo de Adaptación, 2013).

Para la reflexión se realizó un recorrido sobre el tema de la vivienda de interés social (VIS) y Prioritaria (VIP) en la transformación que ha tenido en el país respecto a la vivienda social en Colombia.

Reseña de implementación de reducción del riesgo en la ciudad

Uno de los elementos del Plan de Ordenamiento Territorial para Santiago de Cali actualmente, que está incluido en el artículo 6, punto número diez, es el conjunto de obras para la mitigación del riesgo (Concejo Municipal de Santiago de Cali, Acuerdo 0373 de 2014).

Cali y el Valle del Alto Cauca (Cauca, Valle y antiguo Caldas) fueron pioneros en Colombia y en América Latina en gestión del desarrollo y mitigación de riesgos en la década de 1950; para 1954 se crea la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC), así que, con el mayor desastre, la explosión de Cali en agosto 1956, se tuvo una generación sensible a los temas del riesgo. Se creó el primer Comité Operacional de Emergencias (COE) a principios de la década de 1980. En esta misma década, la Alcal-

día, la Fundación FES y la Cámara de Comercio crearon el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali (VISECALI). Estos organismos inspiraron la posterior creación del Fondo Nacional de Calamidades, y mediante ellos Cali fue la primera ciudad en Colombia y en América Latina en dotarse de un Plan de Emergencias para catástrofes ciudadanas, y se estableció y mantuvo en operación un comité coordinador de las instituciones públicas y privadas de servicio, cuya responsabilidad era la de actualizarlo periódicamente y ponerlo en ejecución cuando las circunstancias lo requirieran.

Entre 1987 y 1989 se creó el Comité Local para la Prevención y la Atención de Desastres (CLOPAD), y finalizando esa década, el Plan General para la Atención de Emergencias que se incorpora en el plan de Desarrollo Municipal en 1991, orientando a las instituciones con énfasis en las labores de prevención (Lavell, 1997, p. 80). En el año de 1996 se realizó el Plan de Mitigación de Riesgos. Paralelo a esto surge en la ciudad la sismología moderna en Colombia con la creación del grupo de investigación OSSO, en la Universidad del Valle, y la red de sismología del suroccidente, a mediados de 1980 (Corporación OSSO, 2011, p. 21).

En ese sentido, en el año 2009 salió a la luz el Plan de Emergencia y Contingencias (PLEC) de la ciudad, realizado por la Alcaldía de Cali y la Corporación para la Gestión del Riesgo (2009), una entidad especializada en gestión de riesgos en la región que surgió luego del desastre del Eje Cafetero como consecuencia del sismo del 25 de enero de 1999, conocido como el sismo de Armenia.

Para el año 2012, la política nacional de gestión del riesgo de desastres, Ley 1523, se implementó como un proceso social orientado a la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones para el reconocimiento y la reducción de riesgo, y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo sostenible, y se tiene en cuenta el artículo 2 de la responsabilidad: la gestión del riesgo

es responsabilidad de las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

El artículo 14 del mismo texto exige que los alcaldes, como jefes de la administración y conductores del desarrollo local, son responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo del municipio, incluyendo la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción (Ley 1523 de 2012). Así, en la ciudad de Cali se articulan el PLEC y el CLOPAD, actualmente denominado Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre (CMGRD).

En ese orden de ideas, para la ejecución y la prevención de riesgo en caso de un eventual rompimiento del Jarillón de la ciudad, y sobre el reasentamiento de la población asentada sobre la estructura, institucionalmente se encuentran varias entidades encargadas: el municipio de Cali y el Fondo Nacional de Adaptación (en adelante, FONDO). Dicho fondo fue creado en diciembre de 2010 con el objetivo de lograr la recuperación y la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La niña” 2010-2011, y ha estado adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siendo parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 del 2012 (Contraloría General de Santiago de Cali, 2019). La Gobernación del Valle del Cauca, en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), postuló ante el FONDO el proyecto del “Plan Jarillón del río Cauca y obras complementarias, PJAOC”, hoy **Plan Jarillón de Cali, PJC**.

En general, el proyecto Plan Jarillón de Cali, PJC, contempla cuatro actores principales:

- Alcaldía de Santiago de Cali: Ente territorial que genera las condiciones necesarias para la oportuna prestación de los servicios públicos y sociales, a través de la planificación del desarrollo económico, social, ambiental y del territorio en el Municipio de Santiago de Cali y la responsable de la gestión del proyecto.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC: Es la autoridad ambiental en el Departamento del Valle del Cauca, y como tal

tiene la titularidad de los jarillones y es responsable de su mantenimiento y sostenibilidad.

- Empresas Municipales de Cali, Emcali: Es la empresa encargada de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones en la ciudad de Cali y su área de influencia. Posee la titularidad, responsabilidad y manejo de la infraestructura de la Estación de Bombeo Paso del Comercio, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Cañaveralejo -PTAR-, la Planta de Tratamiento de Agua Potable Puerto Mallarino -PTAP-, entre otras.
- Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico, FDI: -Gerencia de Innovación de proyectos -GIP- Contratista del Fondo Adaptación para adelantar la Gerencia Integral y Coordinación del “PLAN JARILLÓN AGUABLANCA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI -PJAOC”, en lo relacionado con la reducción del riesgo por inundación en la zona del Jarillón de Aguablanca y el plan de acción definido. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a)

Frente al riesgo, el Plan de Ordenamiento Territorial de 2014 ha determinado unas categorías de suelo que se establecen en los términos de Decreto Nacional 3600 de 2007 y la Ley 388 de 1997, en la cual se define la zona de amenaza y riesgo no mitigable por inundaciones del río Cauca. Con ello se determina que no es posible por razones ambientales, técnicas o económicas mitigar la amenaza por inundaciones, como se mencionó en párrafos anteriores. El artículo 43 del Acuerdo 0373 de 2014 habla sobre el desbordamiento del río:

“Amenaza por inundación del río Cauca (Tr=500 AÑOS)” [...] para una creciente con período de retorno de 500 años [ver Figura 6], suponiendo que la ruptura del dique en los seis tramos de ciento cincuenta (150) metros de longitud señalados en el mismo mapa donde se ha identificado una reducción de la altura original del dique. (p. 44)

Ahora bien, el artículo 51 define las “Zonas Susceptibles a Licuación y Corrimiento Lateral por Sismos [ver Figura 7] [...]. ‘Zonas susceptibles a licuación’ se señalan de manera general las zonas donde las vibraciones sísmicas pueden desencadenar fenómenos de licuación y corrimiento lateral de suelos”. En este sentido, se

indica que el corrimiento lateral de suelos puede presentarse con diferentes niveles de intensidad a lo largo de la orilla del río Cauca, hasta una distancia máxima de ochenta metros (80 m) del borde del cauce, y afectar la estabilidad del dique de la margen izquierda del río. (Concejo Municipal de Santiago de Cali, Acuerdo 0373 de 2014, p. 48)

A continuación se presentan las entidades estatales vinculadas al proceso de reasentamiento de la ciudad (Figura 5).

A continuación, se presenta la Tabla 1, en la que se identifican sintéticamente los procesos que se han generado en la ciudad con relación al desarrollo del socorrismo y prevención del riesgo. Datos sobre prevención.

Tabla 1. Procesos y planes en torno a la prevención y desarrollo del socorrismo en la ciudad

Año	Entidad
1954	Corporación Autónoma de Occidente (CVC)
	Comité Operacional de Emergencia
1980	Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali (VISECALI)
1987	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD)
1990	Plan General para la Atención de Emergencias
1996	Plan de Mitigación de Riesgos
	Red de Sismología del Suroccidente Colombiano (OSSO)
1999	Corporación para la Gestión del Riesgo (CorpoRiesgos)
2009	Plan de Emergencia y contingencia (PLEC)
2012	Consejo Municipal de Gestión de Riesgo y Desastre (CMGRD)

Fuente: elaboración propia.

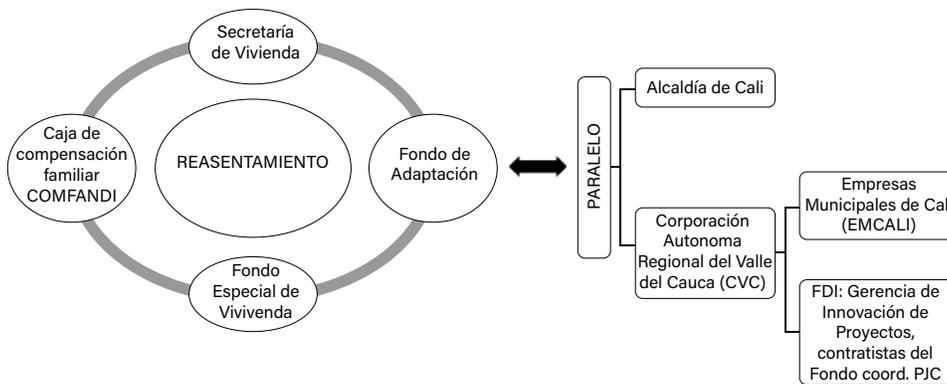


Figura 5. Entidades estatales vinculadas al proceso de reasentamiento de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

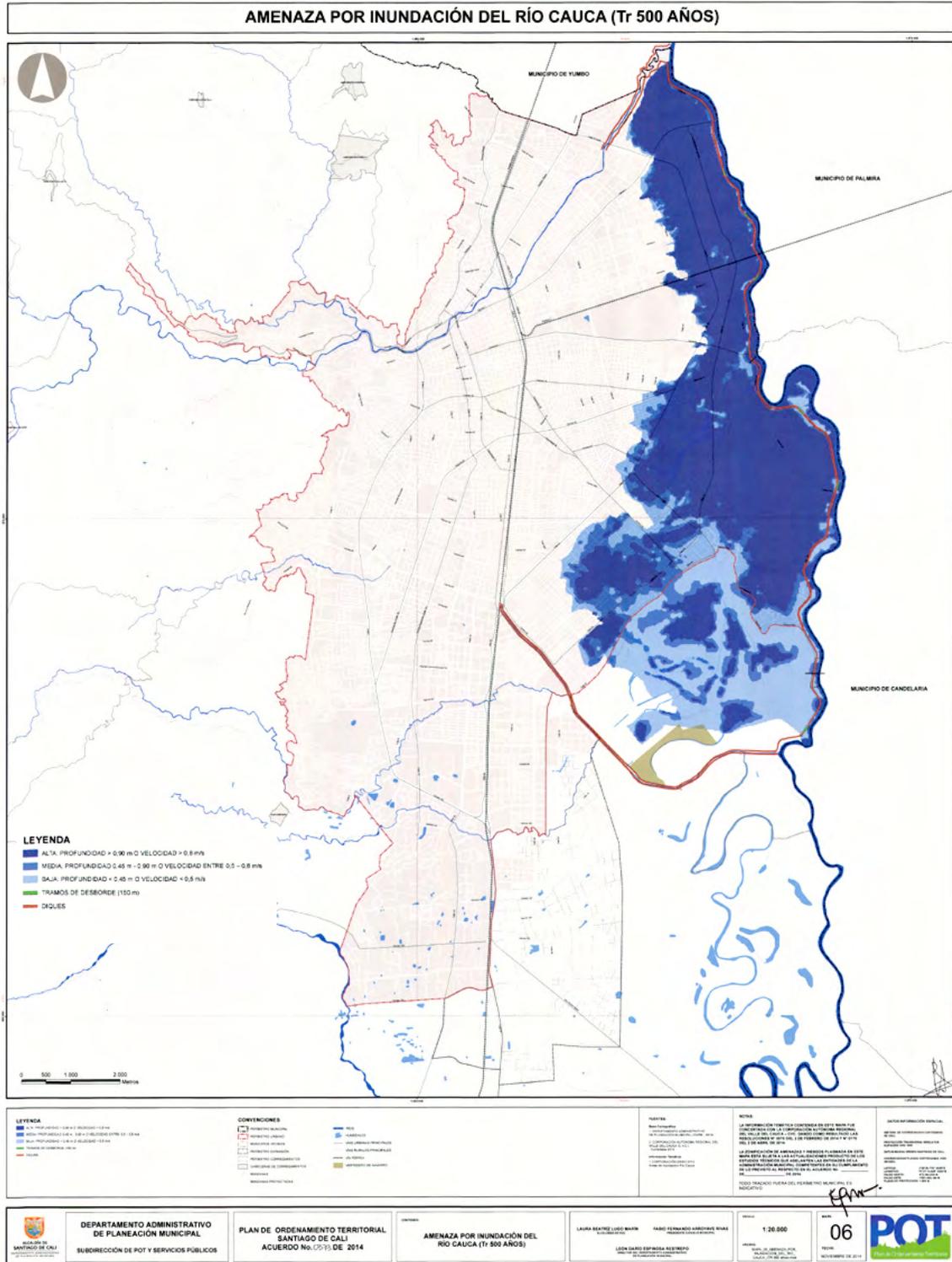


Figura 6. Amenaza por inundación

Fuente: DAPM, Subdirección de POT y Servicios Públicos (2014a).

