©Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP, 1998

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN

VIVIENDA Y HÁBITAT... CLAVES EN EL TEJIDO DE CIUDADES

Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP
Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia
Sede Medellín

Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana
Naciones Unidas - Proyecto de Gestión Pública

1998

TABLA DE CONTENIDO

VIVIENDA Y HÁBITAT... CLAVES EN EL TEJIDO DE CIUDADES ____ *4*

PRESENTACIÓN ____ **4**

ESTRUCTURA CONCEPTUAL ____ **5**

CONCEPTOS CENTRALES PARA UNA APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA AL PROBLEMA ____ 5

VIVIENDA – HÁBITAT ____ 6

HABITABILIDAD: EL HÁBITAT COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO DEL INDIVIDUO Y LA COLECTIVIDAD ____ 7

VIVIENDA Y HÁBITAT COMO EJES PARA CONSTRUIR CIUDAD ____ 7

LA VIVIENDA COMO UN DERECHO ____ 8

ENFOQUE INTEGRAL DE LOS CONCEPTOS PARA UNA MIRADA DISTINTA ____ 9

LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT COMO TEMA CRÍTICO Y ESTRATÉGICO DE MEDELLÍN Y EL VALLE DE ABURRÁ ____ 9

EL TEMA Y SU PERTINENCIA ESTRATÉGICA ____ 10

EL VALLE DE ABURRÁ COMO NUEVO ESCENARIO DEL ASUNTO HABITACIONAL ____ 12

APROXIMACIÓN AL PROBLEMA ____ **13**

EL DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA ____ 14

DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN ____ 15

DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLIN 18

MERCADO DE VIVIENDA ____ 21

OFERTA PRIVADA DE VIVIENDA NUEVA ____ 21

OFERTA PÚBLICA DE VIVIENDA NUEVA ____ 27

DESARROLLO METODOLÓGICO ____ **31**

DEFINICIÓN DE CAMPOS TEMÁTICOS ____ 31

PROCESOS CONSULTIVOS ____ 32

LA FASE DE ANÁLISIS COMPARTIDO ____ 32

LA FASE DE ANÁLISIS CONVALIDADO ____ 36

RESULTADOS DEL ESTUDIO ____ **38**

ESTADO DE LA SITUACIÓN EN VIVIENDA Y HÁBITAT ____ 38

TEMAS CLAVES ____ 38

TENDENCIAS ____ 40

FACTORES DE MAYOR INCIDENCIA EN LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA ____ 46

MODALIDADES DE ACCESO A LA VIVIENDA ____ 49

PROBLEMAS CRÍTICOS ____ **51**

SUELO ____ 51

POLÍTICA Y NORMAS ____ 52

FINANCIACIÓN ____ 53

OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT ____ 53

EL PROBLEMA DEL SUELO ____ 54

EL SUELO URBANO EN LA ZONA SUR DEL VALLE DE ABURRÁ ____ 54

EL SUELO URBANO EN LA ZONA NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ ____ 61

EL SUELO URBANO EN EL CASO DE MEDELLÍN ____ 66

EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA Y LAS NORMAS ____ 70

CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DESDE LO POLITICO-SOCIAL ____ 71

LA PROBLEMÁTICA DESDE EL TEMA DE LA POLÍTICA ____ 73

PORQUÉ SE PUEDE DECIR QUE NO HAY UNA POLÍTICA INTEGRAL DE VIVIENDA? ____ 77

EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN ____ 82

LOS FONDOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN 84
ACCESO A LOS SUBSIDIOS DEL INURBE Y A LOS FONDOS DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL 87

PROPUESTAS 89
PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN 89
ACCIONES ESTRATÉGICAS 91
EXPERIENCIAS EN VIVIENDA Y HÁBITAT 92
PROYECTOS Y PROGRAMAS EXITOSOS 92
MECANISMOS ESTRATÉGICOS FRENTE A LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN 94
PISTA DE LÍNEAS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS 97

PROYECTOS ESTRATÉGICOS 98
PROYECTO PRINCIPAL: FORMULACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA METROPOLITANA DE VIVIENDA Y HÁBITAT 98
SISTEMA DE PROYECTOS 98
ESTRATEGIAS 98
PROYECTOS SOPORTE 99

VIVIENDA Y HÁBITAT... CLAVES EN EL TEJIDO DE CIUDADES

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios del Hábitat Popular- CEHAP- de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, en su Sede de Medellín, enfrentó la realización de este estudio con el convencimiento de que el proceso de Planeación estratégica que vive Medellín y el Valle de Aburrá, incidirá de modo favorable en el desarrollo de un proyecto colectivo de ciudad.

Este trabajo contribuye con: la definición de un diagnóstico compartido de ciudad, a través de la elaboración de un perfil de tendencias favorables y desfavorables y del señalamiento de asuntos claves en el campo de la Vivienda y el Hábitat en el territorio metropolitano; la selección de objetivos y líneas estratégicas de acción, y la identificación de acciones y proyectos potenciadores de desarrollo en el territorio metropolitano que orienten el futuro proceso de concertación que realiza el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El propósito fundamental del estudio consistió en construir un **análisis compartido**, en el campo específico de la Vivienda y el Hábitat que tuviese cubrimiento para Medellín y el Valle de Aburrá, contando con participación real de los actores y responsables de cada una de las territorialidades que componen esta subregión del Departamento de Antioquia. Este estudio debe considerarse como la base que permita el desarrollo de un proyecto de investigación más profundo y detallado, que permita la focalización de acciones y la definición de proyectos muy bien sustentados.

Sus fases de análisis compartido y de análisis convalidado, con participación social, tuvieron desarrollo entre los meses de junio y noviembre del año 97. De este modo debe entenderse que algunos de los análisis sobre lo administrativo municipal, están referidos al período administrativo 1995 – 1997, de los alcaldes.

Los resultados del estudio están expuestos en éste que es el texto central. Adicionalmente se presenta un documento de apéndices en los que se muestran en forma detallada los resultados del proceso de análisis compartido, resaltándose el documento de sistematización de los talleres metropolitanos; aparecen las entrevistas, el análisis documental y bibliográfico para el análisis convalidado. En estos apéndices se puede observar en un buen nivel de detalle, datos y estadísticas sobre el tema del mercado así como un análisis -con apartes textuales- de las políticas y las normas en relación con el tema del estudio.

ESTRUCTURA CONCEPTUAL

CONCEPTOS CENTRALES PARA UNA APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA AL PROBLEMA

"El pensamiento simplificante
es incapaz de concebir la conjunción
de lo uno y lo múltiple...
O unifica abstractamente
Anulando la diversidad o,
por el contrario,
yuxtapone la diversidad
sin concebir la unidad"

Edgar Morín

Para analizar el problema de la vivienda y el hábitat se suele acudir a diversas miradas simplificadas. Cada una de ellas puede ser componente del problema. Pero hoy se hace indispensable manejarlas en forma integral y entender la complejidad del concepto para conformar de manera dialéctica nuestros territorios.

Entre los varios conceptos que se enfrentan y que entran hoy a ser revisados en relación con el asunto de la vivienda y el hábitat están:

- La vivienda como una mercancía o como un derecho
- La vivienda como hecho físico o como problemática social
- La sectorialidad y fragmentación del problema o su comprensión como fenómeno integral
- La adscripción a una sola esfera espacial o la complejidad territorial
- La segmentación de otras actividades y usos urbanos o su imbricación
- La exclusión ante la diversidad social o su papel incluyente

Si se entiende el hábitat como el hecho material en el que se integra la relación: cultura, socialización, desarrollo económico, es fácil resolver estas dicotomías y reconocer su multidimensionalidad. "El hombre no sólo habita la casa, sino su entorno y su ciudad, de donde estas formas espaciales son el ámbito de ampliación de la casa"[1].

[1] CENAC, BCH, COLCIENCIAS Y OTROS. Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Primer Informe: aspectos teóricos y metodológicos. Pág. 7

VIVIENDA – HÁBITAT

De dónde toman las abejas el néctar y el polen?, cómo logran producir la cera y la miel?, cómo se emiten sus diversos mensajes en imbricados bailes?, dónde se albergan los más débiles, la reina, los zánganos y las obreras, y qué personalidad y casta representa cada una de ellas?, cómo se protegen los huevos, las larvas y las débiles ninfas?, cómo aprenden de una a otra en la medida en que cumplen diversos "roles sociales" (cuidar un huevo, una ninfa, limpiar las celdas, proteger la reina, alimentar, guardar, acumular y distribuir)?, cómo es su estructura social y de gobierno?, la distribución de roles y sus funciones a lo largo del crecimiento?, cómo logran mantenerse en grupos cohesionados? cómo es el baile nupcial y luego el desarrollo poblacional?, cómo es cada celdilla?, dónde se almacena el polen? cómo se estructura un panal y se vive? y cómo este se integra con toda una colmena?.

Todo ello hace alusión al concepto Hábitat, como una noción desde la ecología en la cual cabe lo relativo al sistema espacial y de recursos que elige un grupo para transitar por su existencia; que responde a las necesidades para desarrollar los procesos individuales y colectivos requeridos para realizar su vida productiva, laboral y doméstica; ubicado en relación con un entorno mayor, en intercambio con otros grupos de la sociedad vegetal y animal; y, a la vez, definido por el lugar específico donde se aloja, el cual tiene las condiciones de un espacio determinado y cualificado en concordancia con sus necesidades particulares y generales. Así no es el sólo panal sino todo un hábitat el que habilita la vida multidimensional de un ser, un grupo y una cultura. No es el cascarón sino la conexión de lo micro, lo meso y lo macro.

Equilibrio urbano, vivienda hábitat. Sector tradicional en el barrio El Poblado

HABITABILIDAD: EL HÁBITAT COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO DEL INDIVIDUO Y LA COLECTIVIDAD

Partiendo de que en el hábitat se satisfacen necesidades humanas, desde una muy básica como es el cobijo hasta otras más complejas como son el desarrollo de la persona como ser social y el ejercicio de su individualidad dentro de la colectividad, se comienza a dar contenido al concepto de habitabilidad como aquello que permite que las condiciones del hábitat como hecho físico sean óptimas, para que su materialización como un derecho si se haga en condiciones de dignidad para el ser que lo habita.

Así, "Los problemas relacionados con la con la vivienda no tienen que ver exclusivamente con la satisfacción de las necesidades básicas o naturales, sino también con las necesidades sociales, las cuales aumentan en la medida en que crece el proceso de urbanización"[2].

VIVIENDA Y HÁBITAT COMO EJES PARA CONSTRUIR CIUDAD

La vivienda y el hábitat cumplen un valioso papel como constructores de ciudad. Al hacer planeación se debe pensar el desarrollo integrado, la determinación de usos, el planteamiento de intervenciones en función de hacer ciudades con tejido social.

En ello el espacio público y la vialidad son estructurantes indudables de ciudad. La vivienda también lo es y en forma muy contundente, en tanto genera una dinámica de permanente vitalidad y dinámica.

Para construir tejido de ciudad, la vivienda y el hábitat deben abordarse con un enfoque en relación con las tendencias que han venido presentando en los últimos años. Debe poder lograrse que desaparezca la guetización espacial que, además de otras situaciones, generalmente se presenta por urbanizaciones cerradas, por barreras geográficas, por proyectos de infraestructura que rompen el tejido urbano o por barreras psicológicas a causa de la violencia.

La desarticulación fisica-espacial genera rompimientos del individuo con la colectividad, del grupo familiar con la sociedad, de la vida privada con la vida pública. Esta se manifiesta en el espacio de urbanizaciones y barrios que no establecen conectividad con el tejido urbano, con el espacio público o con la viabilidad externa, y por el contrario se marginan creando límites y barreras .

Se llega incluso a presentar que ciudades enteras pierden su relación con el entorno, es el caso de ciudades dormitorio, o de sectores inmensos de la ciudad dedicados a industria o comercio y que en horas nocturnas están deshabitados y se convierten en las llamadas "zonas muertas". El "zoning" segregó a la ciudad por usos, por estratos sociales, por tipologías e hizo además que cada uno de los municipios de los que hoy conforman el territorio metropolitano, tuviese una vocación urbana particular que los deja en competencia irregular con los demás.

---

[2] Ibid, pág 11.

Es clave rescatar una ciudad comunicada, de usos mixtos, de permanente vitalidad en el intercambio social, con permeabilidad peatonal en armonía con la vehicular, con actividades simultáneas en las que la vivienda ocupe un lugar primordial.

LA VIVIENDA COMO UN DERECHO

La consagración del derecho a la vivienda en el país se consigna en la Constitución Política Colombiana de 1991.

> *"*Artículo 51. *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará 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"*

Este logro y otros consignados en principios internacionales, han sido posibles gracias a la gran dinámica social que ha impulsado este derecho tanto en Colombia como en el mundo. Esto debe reconocerse al analizar el hecho de que se ha trascendido la vivienda como mercancía y aún la vivienda como hecho material e individual hacia el hábitat en su integralidad. Así el derecho lleva implícito lo cualitativo, es decir el concepto complejo de habitabilidad.

Foto archivo
Consejería Presidencial
para Antioquia

A partir de la Carta Constitucional en el País, se crean diversas leyes con una serie de instrumentos. La Ley 9 de 1993 o Ley de Reforma Urbana. La Ley 3 de 1991, crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Recientemente la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial introduce elementos que permitirán desarrollar mejores condiciones en el hábitat y ciudades más armoniosas y con desarrollo equilibrado. Pero sólo la permanencia de una base social sólida hará posible este anhelo.

ENFOQUE INTEGRAL DE LOS CONCEPTOS PARA UNA MIRADA DISTINTA

"La vivienda es un fenómeno económico, político, social, cultural, que en cada época expresa una faceta fundamental de la compleja urdimbre de relaciones sociales en las que estamos inmersos. Las transformaciones en las instituciones de la sociedad modifican la noción que éstas tienen de la vivienda creando la propia, la correspondiente a su respectiva sociedad que es en últimas quien establece el significado de todo contenido en lo social: la vivienda es en esta perspectiva, el resultado del condicionamiento social y la consecuencia lógica de la inserción compleja del ser y su hábitat en la cultura"[3].

Desde este punto de vista, se debe renovar el enfoque tradicional, buscando una mirada distinta que sobrepase el viviendismo, lo sectorial, lo exclusivamente financiero, recuperando la memoria colectiva sobre la formación de la sociedad en el tejido de relaciones desde la vivienda hasta lo barrial, desde lo individual hasta lo colectivo.

LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT COMO TEMA CRÍTICO Y ESTRATÉGICO DE MEDELLÍN Y EL VALLE DE ABURRÁ

El estudio asume el tema de la vivienda y el hábitat de manera simultánea, con el propósito de romper con el enfoque sectorial desde la vivienda, con el cual ha sido tratado el tema. Se busca pues un enfoque más integral e integrador que permita asumir los retos de su "conexión" con los demás atributos y dimensiones de lo urbano para incursionar en ello desde una perspectiva más compleja.

> "*La incapacidad para concebir la complejidad de la realidad antropo-social, en su micro-dimensión (el ser individual) y en su macro-dimensión (el conjunto planetario de la humanidad), ha conducido a infinitas tragedias y nos condujo a la tragedia suprema. Se nos dijo que la política <<debe>> ser simplificante y maniquea. Lo es, ciertamente, en su versión manipulativa que utiliza a las pulsiones ciegas. Pero la estrategia política requiere al conocimiento complejo, porque la estrategia surge trabajando con y contra lo incierto, lo aleatorio, el juego múltiple de las interacciones y las retroacciones."*
>
> *Edgar Morin*
> *Introducción al pensamiento complejo*

[3] Ibid, pág 9.

EL TEMA Y SU PERTINENCIA ESTRATÉGICA

La vivienda y el hábitat han tenido distinto posicionamiento dentro de las políticas de los gobiernos nacionales e internacionales, habiendo ocupado en décadas pasadas lugar central como un eje clave -con énfasis en vivienda- en las políticas nacionales de desarrollo al igual que de las políticas internacionales de cooperación. Hoy se ha reorientado la primacía y en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos 1996 (Hábitat II), el debate clave giró en torno a la ciudad y sus retos en los contextos actuales; llevando al asunto habitacional a constituirse en un componente de la misma, más no en uno de sus centros de gravitación.

Ello no implica una regresión ni una negación de la importancia que tiene el tema, por el contrario, convoca a repensar el asunto de la vivienda de manera tal que asuma y lleve implícitos los conceptos de hábitat y de ciudad, y a constituirle en un fundamento para su construcción dentro de una dinámica relación sinérgica. Precisamente, el que la Cumbre Mundial señale cómo las políticas de los gobiernos han debilitado su compromiso con la problemática habitacional, reclama hoy otros enfoques que permitan relacionar las nuevas dinámicas de los municipios y ciudades con la dinámica habitacional.

Al igual que con muchas de las problemáticas críticas de ciudad, se requiere identificar los componentes centrales que hoy constituyen el problema de la vivienda y el hábitat; reconocer su inserción adecuada dentro de las tendencias mundiales, nacionales y locales y su capacidad de incidir en ellas; definir, a partir de nuestra realidad urbana específica, los principales asuntos claves o temas críticos; y determinar las líneas de trabajo para orientar acciones y proyectos estratégicos que logren impactar integralmente a las ciudades en las que se actúe.

La intención es lograr cobijar más ampliamente el concepto de hábitat, enriquecido con la posibilidad de satisfacción a las necesidades humanas de morar, de darle vida y dinamismo a los lugares, de participar activamente de las dinámicas sociales. Es decir, lograr situar una nueva visión que oriente los futuros procesos de intervención urbana. Pero hacer esto efectivo exige, ante todo, de una muy alta disponibilidad individual e institucional de todos los sectores de la sociedad: estatal, gubernamental, empresarial, privado, civil, comunitario, académico..., para transformar los vínculos afectivos y efectivos, desde lo social, lo cultural, lo económico y lo político, con el problema.

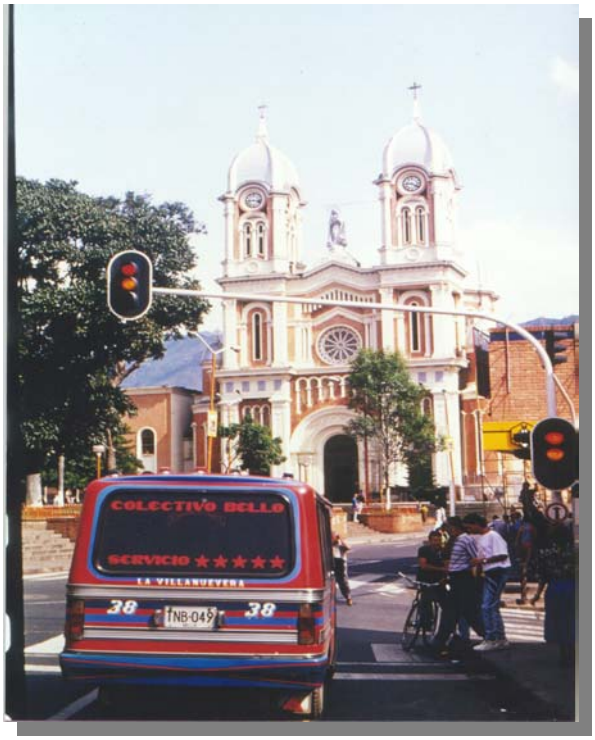
La forma como en las ciudades colombianas se ha dispuesto del desarrollo del suelo, su uso, su comercialización, su espacialización, puede determinar significativamente muchos de los asuntos claves del desarrollo de la ciudad. Así mismo no podemos dejar de relacionar la organización socio-espacial de la vivienda y la conformación del hábitat con problemas urbanos como:

- El espacio público
- El equipamiento social
- El transporte y la viabilidad
- La salud pública

- La educación y la cultura
- El comercio y la industria
- El empleo y los ingresos
- El conflicto
- La delincuencia
- Las tensiones internas de la ciudad y
- Las contradicciones municipales – metropolitanas.

Así, es imposible imaginar que se programe el desarrollo de la vialidad o el espacio público, por fuera de sus relaciones vitales con la dinámica habitacional. Y menos puede imaginarse que es posible diseñar políticas financieras de vivienda por fuera de las consideraciones que sobre pobreza, empleo e ingresos, se haga una determinada localidad.

La interdependencia y el grado de superposición entre aquellos ha sido relativamente reconocida, aunque no asumida. A la vez que se ha reconocido que una clave determinante del asunto está en el problema del suelo y en la dramática ofensiva monopólica y especulativa que caracteriza a algunos de los agentes urbanos. Sin embargo, nada parece transformarse en sus determinantes estructurales.



Dinámica urbana . Parque principal
Municipio de Bello
Fotografía cortesía El Mundo

Hoy los nuevos discursos asumen la alianza público-privada o como es preciso considerarla "alianza público–privada-comunitaria", como direccionamiento para una gestión urbana estratégica. Y, al parecer en tal alianza son retos centrales para la ciudad: romper con la hegemonía en el control sobre el suelo; con los sistemas cerrados y monopólicos de financiación; con la sectorialidad y con el manejo simplificante que se ha dado a la vivienda pues todo ello produce efectos nocivos, no solo para los núcleos habitacionales sino para el entorno urbano en general y su clima social, cultural y económico.

EL VALLE DE ABURRÁ COMO NUEVO ESCENARIO DEL ASUNTO HABITACIONAL

Pensar hoy en abordar la problemática de la vivienda y el hábitat considerando únicamente a Medellín o a alguno de los municipios del Valle de Aburrrá, en forma independiente, es un error. Debe abordarse, considerando un pensamiento colectivo entre los diversos entes territoriales que conforman el hecho metropolitano en el Valle de Aburrá y su vez toda la región urbana conexa hacia el oriente y el occidente. Así, el estudio reconoce la necesidad de romper con la mirada parcial, lo cual supone asumir:

- Las identidades y fragmentaciones culturales, sociales y económicas del entorno metropolitano
- Las fragmentaciones políticas e institucionales y las intenciones de acuerdos
- Las barreras y los vínculos geográficos, topográficos y ambientales.
- El reconocimiento del hábitat como problema común que exige nuevos manejos comunes.
- Las individualidades, las autonomías, pero también las interdependencias de los municipios.

Con el fin de considerar de modo mas integral y amplio el escenario del estudio. Se utilizan, para sus efectos, términos como: territorio metropolitano, municipios del Valle de Aburrá o Área Metropolitana en su concepción amplia.

APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

El comportamiento del desarrollo urbano y la vivienda en Colombia se han caracterizado por:

- Desarrollo urbano en las principales ciudades con altas tasas de crecimiento de la población.
- Lento crecimiento económico.
- Recorte de presupuesto nacional para la vivienda social y los escasos recursos no se han manejado con eficacia.
- Desarrollo urbano con un incremento significativo en la participación informal - urbanización espontánea- lo cual ha generado déficit en la prestación de servicios públicos e incremento del déficit cualitativo de la vivienda.
- Desarrollo efectuado en forma autónoma por los municipios con excesiva normatividad y sin aplicación ni cumplimiento de los instrumentos legales existentes.

El comportamiento de la población a escala de las áreas metropolitanas:

Según las proyecciones del Centro Nacional de Estudios de la Construcción-CENAC, en la presente década se presentaría "una estabilización de la relación urbano-rural (cerca del 80% en zonas urbanas), mientras las tasas de crecimiento urbana y rural presentan desaceleración con respecto a las registradas en 1951-1973"[4] (ver cuadro 1).

CUADRO 1
POBLACIÓN NACIONAL POR AREAS URBANAS Y RURALES - TASAS DE CRECIMIENTO 1938 - 2000

AÑO	POBLACIÓN			PARTICIPACIÓN	TASAS DE CRECIMIENTO % (3)		
	TOTAL	URBANA (1)	RURAL (2)	URBANA	TOTAL	URBANA (1)	RURAL (2)
1938	8,710,714	2,533,680	6,177,034	29.09			
1951	11,548,172	4,468,437	7,079,735	38.69	2.17	4.36	1.05
1964	17,484,508	9,221,916	8,262,592	52.74	3.19	5.57	1.19
1973	21,862,118	12,652,673	9,209,445	57.87	2.98	4.36	1.21
1985	30,062,198	19,644,289	10,417,909	65.35	2.28	3.03	1.03
1995	32,098,770	21,795,717	10,303,053	67.90	1.55	2.33	-0.11
2000	28,816,470	27,777,870	1,038,600	96.40	1.49	2.27	-0.52

FUENTE: CENAC, Viceministerio de vivienda, desarrollo urbano y agua potable. Desarrollo urbano en cifras. Santafé de Bogotá, oct 1996, pág 11.
(1) Cabeceras municipales
(2) Resto de los municipios
(3) Tasas exponenciales por 100

[4] CENAC, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Desarrollo Urbano en Cifras. Santafé de Bogotá, oct. 1996. Pág. 10.

Otro proceso interesante es que " Si bien las cabezas de metrópolis presentan una tendencia decreciente en su participación sobre el total de la población urbana (del 59% en 1973 al 65% en 1995), las periferias metropolitanas registran tendencias ascendentes (del 5.3% en 1951 al 11.2% en 1995)"[5].

Para el caso particular de Medellín, la proyección de la tasa de crecimiento sería de -4.06 para 1995 y aumentaría a 3.6 para el año 2000 (ver cuadro 2).

CUADRO 2
POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA 1951 – 2000

AÑO	POBLACIÓN	TASAS DE CRECIMIENTO
1951	546,356	
1964	1,149,270	5.72
1973	1,703,437	4.37
1985	1,861,111	0.74
1990	2,465,874	3.52
1995	2,273,552	-4.06
2000	2,722,575	3.60

FUENTE: CENAC, Viceministerio de vivienda, desarrollo urbano y agua potable. Desarrollo Urbano en Cifras. Santafé de Bogotá, oct 1996, pàg 25.

En los últimos cinco años se ha presentado una coyuntura que definitivamente hace girar las anotaciones antes descritas: el recrudecimiento de la violencia en todo el territorio nacional con el consecuente desplazamiento forzado de grandes grupos humanos hacia las mayores capitales, a lo cual se suman las reubicaciones por el desarrollo de proyectos regionales y urbanos de gran escala.

EL DÉFICIT DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA

Dentro del concepto de que la vivienda es un hecho complejo en el cual entendidó como hábitat -se involucran aspectos sociales, políticos, culturales, jurídicos, ambientales..., la caracterización de la situación de la vivienda en el Área Metropolitana de Medellín, requiere de una aproximación a la cuantificación del déficit y un sondeo sobre la forma como se ha tratado de solucionar el mismo.

[5] Ibid.

Se parte entonces de la definición del déficit de vivienda:

"Una medida de DÉFICIT HABITACIONAL permite indicar qué tan lejos se encuentran las viviendas existentes, de un estándar a partir del cual se cumplen con unos requerimientos mínimos de habitabilidad "[6]

"Tradicionalmente, se han calculado dos tipos de déficit: **el cuantitativo**, (número de unidades faltantes para que cada familia tenga acceso), que se obtiene como la diferencia entre número de familias y número de viviendas disponibles, cálculo que se vienen usando desde los años 50 **y el déficit cualitativo** (número de familias que tiene carencias destacadas de la vivienda)"[7].

Dentro de la Política Urbana, el déficit cuantitativo está asociado a los programas de vivienda nueva y el déficit cualitativo a los programas de mejoramiento de vivienda y entorno.

En la práctica existen dificultades para determinar el déficit real: las variables e indicadores para calcular el déficit no se encuentran en la mayoría de los casos; los registros estadísticos, cuando se hayan, son incongruentes entre las diferentes agencias o entidades que recopilan la información. Por lo anterior no existen diagnósticos locales en la escala de los municipios pequeños y medianos.

DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Consultando la información contenida en el Anuario Estadístico Metropolitano de los años 1994 y 1995, del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana y teniendo las estimaciones de la población, de la vivienda y de los registros de instalación de servicios públicos de Empresas Públicas de Medellín-EPM, se ha elaborado una aproximación a la medición del déficit cuantitativo (ver Cuadro 3). Variables utilizadas: Hogares, viviendas, tamaño de los hogares y tasas de crecimiento anual de la población.

Se utiliza la variable de "número de instalaciones de energía en viviendas residenciales" como un buen estimador del número de viviendas en los distintos municipios del Valle de Aburrá, ya que este es uno de los servicios de EPM. Más extendido en el área de influencia con un cubrimiento superior al 95%. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede sospechar una sub-valoración del número de viviendas para los municipios más alejados de Medellín, son los casos de Barbosa, Girardota y Caldas, en donde EPM solo está iniciando la instalación de sus sistemas de servicios públicos.

Durante el desarrollo del estudio, en las visitas a las oficinas de planeación de los diferentes municipios se trató de verificar este dato, lo cual no fue posible ya que en su mayoría, los

---

[6] SARMIENTO, ALFREDO. El Sector Social y la Vivienda de Interés Social. En Memorias del Congreso Internacional de Vivienda de Interés Social. Manizales, Abril 15 al 17 de 1997.

[7] Idem

municipios no tienen un seguimiento sobre está variable. Parece que el tema no fuera motivo de preocupación para los municipios medianos y pequeños, ya que se aduce que el tema es responsabilidad de la Oficina de Planeación Metropolitana.

En el cuadro 3 se observa la existencia del déficit de vivienda en 8 de los 10 municipios del Valle de Aburrá. Para dar una mejor idea, se estimó el índice: hogares sin vivienda versus el total de hogares, el cual se presenta en la última columna del cuadro. De acuerdo con ello, el municipio donde es mas pronunciado el déficit de la vivienda es Barbosa, donde un 32% de los hogares no posee vivienda, según lo anotado anteriormente puede ser un poco menor dado que EPM no presta allí el servicio de la energía y el dato estaría un poco desvirtuado.

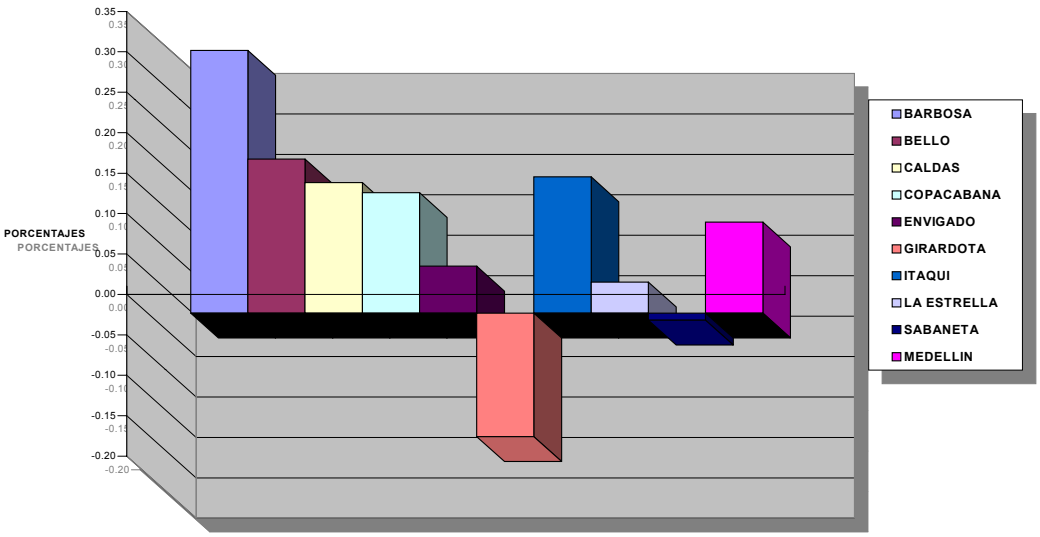
CUADRO 3
DEFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN EL AREA METROPOLITANA
Estimaciones para 1997.

MUNICIPIO	POBLACIÓN 1997	VIVIENDA ENERGIA	PER/HOG	HOGARES	DEFICIT	% HOG.
BARBOSA	43,725	7,149	4.13	10,587	3,438	0.32
BELLO	311,544	59,195	4.26	73,132	13,937	0.19
CALDAS	56,426	10,854	4.36	12,942	2,088	0.16
COPACABANA	54,046	11,030	4.17	12,961	1,931	0.15
ENVIGADO	135,042	31,725	4.01	33,676	1,951	0.06
GIRARDOTA	32,649	8,554	4.40	7,420	-1,134	-0.15
ITAQUI	202,617	40,310	4.18	48,473	8,163	0.17
LA ESTRELLA	39,869	8,773	4.37	9,123	350	0.04
SABANETA	30,575	7,415	4.16	7,350	-65	-0.01
MEDELLIN	1,858,685	406,296	4.06	457,804	51,508	0.11
TOTALES	2,765,178	591,301	4.10	674,434	83,133	0.12

FUENTE: Elaborado a partir de la información del Anuario Estadístico Metropolitano de 1995

Le siguen en importancia: Bello con 19%, Itagüi 17% y Caldas 16%. Los dos primeros municipios se caracterizan por que en ellos se han asentado buena cantidad de industrias, lo cual ha llevado a que un importante número de familias emigren a estos municipios buscando opciones de empleo e ingresos, y por tanto se incrementa la demanda por vivienda. Lo anterior ha hecho que estos municipios se caractericen por tener población en estratos dos y tres mayoritariamente.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN



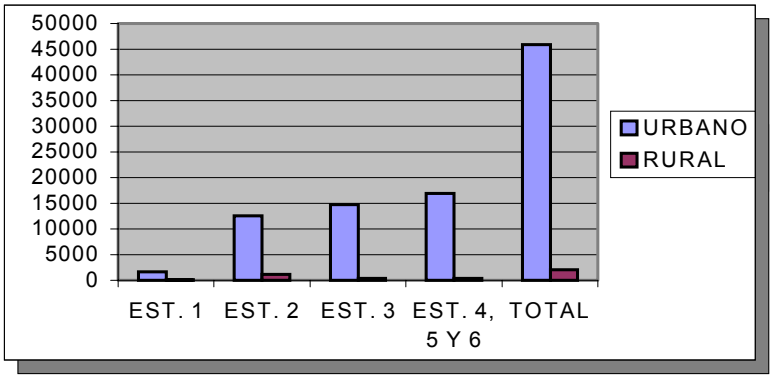
Según estos datos, en los municipios de Girardota y Sabaneta no existe déficit cuantitativo, es decir que casi la totalidad de sus hogares poseen vivienda.

En la ciudad de Medellín el 11% de sus hogares no posee vivienda, lo que equivale a 51.508 hogares sin un techo. Según informe de la gerencia de CORVIDE[8] este déficit se concentra en el sector urbano con un 96% y de este el 64% se encuentra en los estratos 1 y 2 (ver gráfico 2).

"El déficit parcial en estratos 1 y 2, asimilado al nivel 1 de pobreza y una población objetivo con ingresos inferiores a 2 SMLV, representa el 50% del objetivo para los programas de Vivienda de Interés Social (15.442 unidades) y el déficit parcial en el estrato socio económico 3, asimilado al nivel 2 de pobreza y una población objetivo con ingresos entre 2 y 4 SMLV, representa el otro 50% de la población"[9]

[8] CORVIDE. Aproximación institucional a un diagnóstico sobre la problemática de vivienda social en Medellín. Documento de trabajo, Octubre de1996; pág. 4.
[9] Idem

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO EN MEDELLÍN



Fuente: CORVIDE

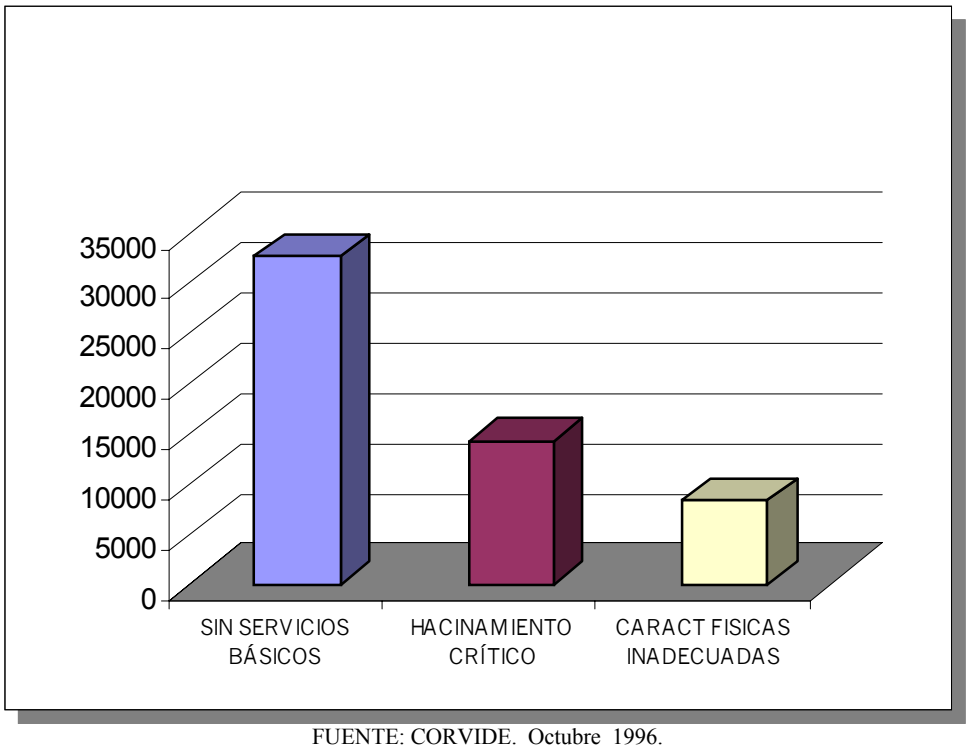
El déficit agregado para el Area Metropolitana es del orden del 12%, y asciende a 83.200 viviendas.

DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLIN

Para el cálculo de éste, se tienen en cuenta las condiciones cualitativas de las viviendas existentes, basados en los indicadores de Necesidades Básicas Inadecuadas (NBI): hogares que habitan en viviendas con carencias en los materiales de la vivienda (estructura), los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) y el espacio (hacinamiento). Para el caso de Medellín se tienen en cuenta, además, los estimativos de subnormalidad suministrados por el Departamento Administrativo Planeación Metropolitana-DAPM.

Este tipo de indicador para cada uno de los municipios fue de difícil acceso al estudio. Sólo existe la cuantificación para el caso de Medellín. En lo anterior tienen mucho que ver los sistemas de información propios de los municipios. En municipios como Girardota y Barbosa, existe la modalidad de acueductos veredales, construidos por las organizaciones comunales y financiados por los comités de cafeteros, recursos del municipio y de la misma comunidad, y administrados por ellos mismos; de los cuales no se encontró información sistematizada ni en las administraciones municipales, ni en las organizaciones comunales.

GRAFICO 3
DEFICIT CUALITATIVO URBANO POR FACTOR NBI



FUENTE: CORVIDE. Octubre 1996.

En este punto cabe la preocupación de la vivienda rural con calidades muy bajas en la mayoría de los casos, en los municipios de estrato socioeconómico bajo, como son algunos municipios del norte. Lo anterior lleva a pensar que el déficit cualitativo en estos municipios es bastante alto, que los problemas están bien arraigados y que a pesar de ello, la vivienda aún no es prioridad para los administradores municipales de estas localidades.

Para el caso de Medellín se tiene que "La distribución de los 3 factores de NBI asociados al déficit cualitativo de la vivienda objeto de mejoramiento, muestra que aún en la ciudad, es más crítico el número de hogares sin viviendas que no poseen algún servicio público: el 8.2% del gran total equivalente a 32.548 viviendas, el 13% de las que se focalizan en estratos socioeconómicos 1 a 3 y el 43% de las 75.000 viviendas que específicamente se encuentran en la categoría de la subnormalidad según el DAPM"[10].

" El hacinamiento crítico de 14.000 hogares y las viviendas en condiciones físicas inadecuadas (8.250 viviendas), también representan en el mayor de los casos 3.18% del gran total de

[10] Idem

hogares hacinados en la ciudad, el 4.6% de las viviendas focalizadas en los estratos socioeconómicos 1 a 3 y el 26% de las 75.000 viviendas que están en la categoría de subnormalidad"[11]. En general, el déficit cualitativo de vivienda es mas alto que el déficit cuantitativo.

En los cálculos del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda no se han considerado otras fuentes de demanda por vivienda, que en el corto y/o mediano plazo habría que satisfacer. Estas son la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo geológico, deslizamiento o inundación (7.140), reubicación por macroproyectos urbano - regionales (3.250), los inquilinatos en zonas urbanas deterioradas y los desplazados por la violencia.

Para los otros municipios, no fue posible conocer este tipo de estudios.

Observando lo anterior, se propone implementar un sistema de información que sea compartida por las oficinas de catastro municipal y las de planeación con el fin de mantener actualizada la información sobre el inventario de los predios urbanos y rurales, y poder hacer el seguimiento del desarrollo urbano en concordancia con los planes de ordenamiento territorial de cada municipio como lo estipula la Ley 388 de 1.997.

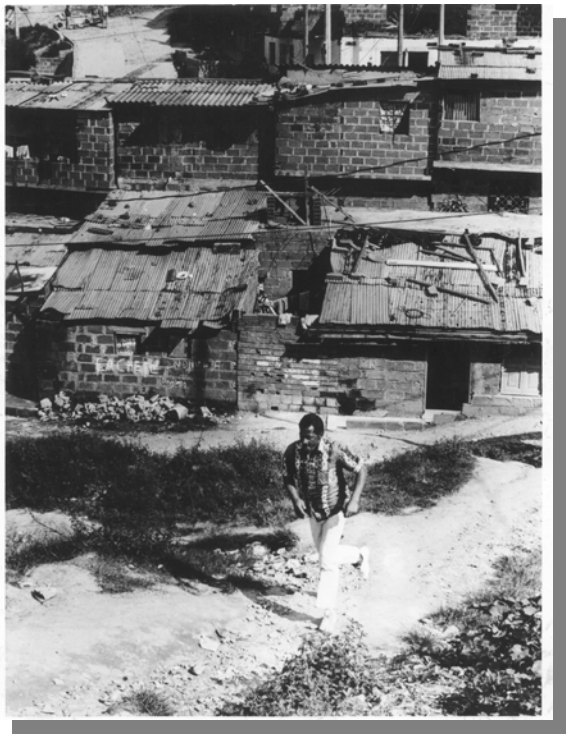


Foto archivo
Consejería Presidencial
para Antioquia.

[11] Idem

MERCADO DE VIVIENDA

En el mercado de la vivienda se distinguen dos tipos: la vivienda de interés social VIS(dirigido a grupos sociales con ingresos mensuales menores a 4 SML) y la vivienda de interés no social (para sectores con ingresos más altos). La primera es atendida por el mercado *no formal y gubernamental*, la segunda, asumido por el *sector formal*[12].

Para el análisis del mercado de la vivienda en el Área Metropolitana de Medellín, se tiene en cuenta de un lado la oferta y del otro la demanda. En el primero el estudio considera tanto la oferta privada como la pública de vivienda nueva.

Para el análisis, se tomó la información elaborada por **CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz** para el Área Metropolitana, en sus estudios de oferta y demanda de los años 1996 y 1997; y las soluciones de vivienda realizadas por las administraciones municipales canalizadas a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social - FOVIS.

OFERTA PRIVADA DE VIVIENDA NUEVA

En la vivienda de interés no social se pueden dar varias modalidades de acceso: la primera es la construcción por encargo, que es una de las modalidades más antiguas y supone una capacidad muy alta de ahorro y de inversión de la familia; la oferta masiva de construcción, llevada a cabo por las grandes empresas constructoras; las ventas piratas, en las cuales un urbanizador no autorizado desarrolla loteos en terrenos no urbanizados y sin licencia de construcción que luego ofrece en venta a familias necesitadas de una solución.

Por la escasa disponibilidad de información en este tema, se tratará sólo la oferta de vivienda nueva ofrecida por las empresas constructoras.

La oferta privada la constituyen la cantidad de soluciones ofrecidas para la venta por las distintas firmas constructoras de vivienda. Como se aclara en el estudio de Camacol, vivienda nueva "hace relación exclusivamente a obras que no han sido ocupadas por primera vez"[13].

El documento citado hace referencia a los proyectos de construcción de vivienda realizados entre abril de 1996 y a realizarse antes de octubre de 1997 en los municipios que pertenecen al Área Metropolitana de Medellín. Para obtener la información CAMACOL llevó a cabo un censo entre las empresas promotoras, donde las fuentes principales de consulta fueron los gerentes o los encargados de las ventas de los distintos proyectos.

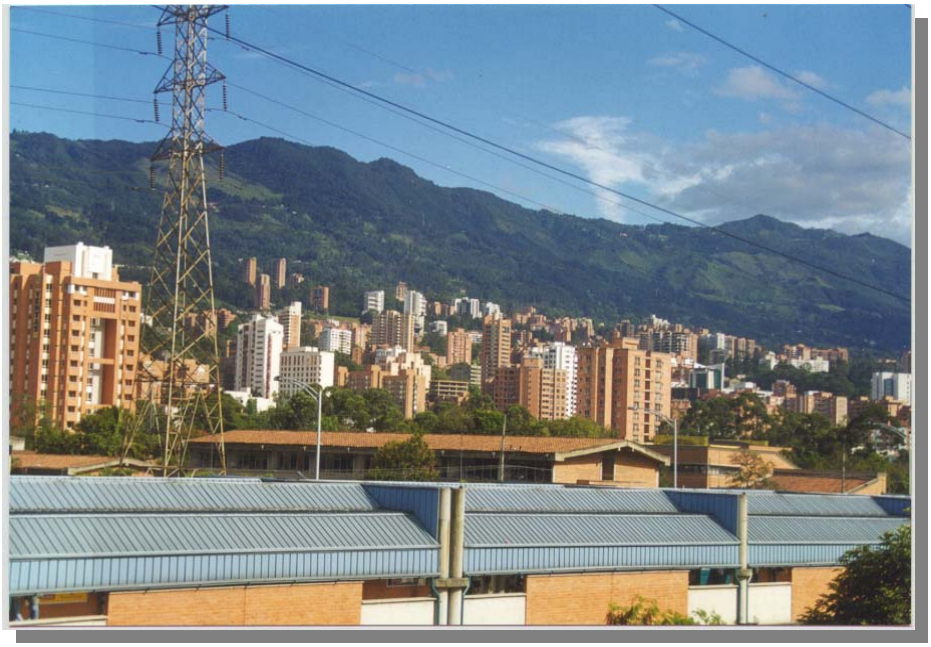
---

[12] MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del salto social. PNUD COL/93/001. Pág 142.

[13] CAMACOL ANTIOQUIA, LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ. Estudio del mercado de edificaciones, Medellín Area Metropolitana. Mayo 1996.

De acuerdo con lo anterior, se encontraron cerca de 240 empresas constructoras detectándose 458 proyectos recién terminados o en proceso de construcción y 172 proyectos futuros, cuya localización se puede apreciar en el Cuadro 4.

Del total de proyectos recién terminados el 82.2% está situado en la ciudad de Medellín el 7.9% de los proyectos se realizan en Envigado y el 3.5% en Bello. Los sectores o barrios en donde más se está construyendo en Medellín son: Laureles–Estadio 23.2%, El Poblado 21.3%, La América 10.7% y Belén 10.3%. Tenemos, entonces que en los sectores de Laureles Estadio y la América, son sectores que se consolidaron por los años 60 como barrios de densidad media, con viviendas de 1 y 2 pisos y de un alto nivel de habitabilidad y hoy están sufriendo un proceso de redensificación alarmante y, aunque la densidad se incrementa bastante, los sistemas de infraestructura como las vías y el alcantarillado continúan siendo los mismos. Esto es un problema que puede traer consecuencias graves y se habrá de manifestar en cualquier momento.



Redensificación. Barrio El Poblado

CUADRO 4
PROYECTOS ACTUALES Y FUTUROS CENSADOS

SECTOR	ACTUAL	%	FUTUROS	%
Medellín	**377**	**0.82**	**120**	0.70
Manrique Oriental	2	0.00		0.00
Aranjuez	1	0.00		0.00
Castilla	6	0.01	3	0.02
12 de Octubre		0.00	1	0.01
Santa Cruz		0.00		0.00
Robledo	25	0.05	12	0.07
Villahermosa - Sucre	3	0.01		0.00
Buenos Aires - Loreto	13	0.03	12	0.07
Las Palmas	2	0.00	4	0.02
La Candelaria	17	0.04	6	0.03
Laureles – Estadio	106	0.23	18	0.10
La América	41	0.09	9	0.05
San Javier	8	0.02	0	0.00
Poblado	97	0.21	30	0.17
Guayabal		0.00	2	0.01
Belén	47	0.10	20	0.12
San Antonio de Prado	7	0.02	3	0.02
San Cristobal	2	0.00		0.00
Resto Municipios	**81**	**0.18**	**52**	0.30
Envigado	36	0.08	28	0.16
Itagüi	12	0.03	8	0.05
Bello	16	0.03	7	0.04
Sabaneta	5	0.01	3	0.02
Copacabana	2	0.00	0	0.00
La Estrella	9	0.02	6	0.03
Caldas	1	0.00	0	0.00
TOTAL	**458**	**1**	**172**	1

Fuente: CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. 1996.

Los 458 proyectos actuales ofrecen un total de 4.458 soluciones de vivienda nueva, distribuidas como se observa en el cuadro 5. Corresponden al 80% de la oferta de vivienda nueva en el Área Metropolitana de Medellín y presentan la siguiente caracterización.

Con respecto al predominio de los precios de la vivienda actual se destaca el rango entre 5.001 a 7.500 UPAC equivalente a precios entre $42.5 y $63.8 millones y el rango 3001 a 5.000 UPAC[14], que abarcan el 25 y 22 por ciento de la oferta. (ver cuadro 6).

[14] UPAC = 8.458,30. En abril de 1986.

CUADRO 5
OFERTA ACTUAL DE VIVIENDA SEGÚN LOCALIZACIÓN Y RANGOS DE PRECIOS

UPAC / SECTOR	1.001-2.000	2.001 - 3.000	3.001 - 5.000	5.001-7.500	7.501-10.000	10.001-12.500	12.501-15.000	15.001-17.500	17.501-20.000	20.001-30.000	>30.000	TOTAL
MEDELLIN-BARRIOS	**8**	**524**	**447**	**883**	**720**	**654**	**319**	**159**	**57**	**212**	**101**	**4084**
MANRIQUE ORIENTAL		4										4
CASTILLA		70										70
ROBLEDO		95	98	25	11	15						244
VILLAHERMOSA -SUCRE	8		1									9
B.AIRES - LORETO		107	182	62	23							374
VAR.LAS PALMAS				4	2			1	2		1	10
LA CANDELARIA			31	82	17							130
LAURELES – ESTADIO			15	119	288	319	111	36	12	15	1	916
LA AMERICA			54	314	96	52	9			1		526
SAN JAVIER			5	44								49
EL POBLADO				84	189	182	168	117	38	196	99	1073
BELÉN		10	21	149	94	86	31	5	5			401
S.ANTONIO DE PRADO		238	23									261
SAN CRISTOBAL			17									17
RESTO MUNICIPIOS	**71**	**282**	**281**	**279**	**227**	**95**	**58**	**50**	**73**	**37**	**0**	**1453**
BELLO	13	133	166									312
ITAGÜI		149	111	31	77							368
ENVIGADO				96	97	55	58	50	73	37		466
SABANETA				50	19	40						109
COPACABANA	58		4	21	3							86
LA ESTRELLA				81	31							112
TOTAL	**79**	**806**	**728**	**1162**	**947**	**749**	**377**	**209**	**130**	**249**	**101**	**5537**
PARTICIPACIÓN	**0,01**	**0,15**	**0,13**	**0,21**	**0,17**	**0,14**	**0,07**	**0,04**	**0,02**	**0,04**	**0,02**	**100,00**

Fuente: CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. 1997.

Para el Municipio de Bello, se encuentra que la oferta privada se centró entre los rangos de 1.000 a 2.000 UPAC equivalente a viviendas entre $8.5 y $17 millones. Para Itagüí entre 2.000 y 5.000 UPAC y un poco de 5.000 a 10.000.

CUADRO 6
OFERTA ACTUAL DE VIVIENDA SEGÚN LOCALIZACION Y TIPO DE VIVIENDA.

BARRIOS	UNIFLIAR	BIFLIAR	MULTIFLIAR	TOTAL
Medellín – Barrios	**349**	**622**	**2586**	**3557**
Manrique Oriental			11	11
Aranjuez			22	22
Castilla		60	112	172
Robledo	100	395	107	602
Villa Hermosa Sucre			43	43
Buenos Aires Loreto	141	117	28	286
Las Palmas			26	26
La Candelaria			260	260
Laureles Estadio			657	657
La America		13	323	336
San Javier	3	35	22	60
Poblado	79		544	623
Belén	16		351	367
S Antonio Prado		2	80	82
San Cristobal	10		0	10
Resto Municipios	**438**	**189**	**274**	**901**
Envigado	105	2	143	250
Itagüi	50	25	112	187
Bello	193	111	0	304
Sabaneta	4	7	10	21
Copacabana		36	0	36
La Estrella	82	8	9	99
Caldas	4	0	0	4
TOTAL	**787**	**811**	**2860**	**4458**

Fuente: CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. 1996.

Llama la atención la actividad edificadora en el Municipio de Envigado donde hay una oferta distribuida equitativamente entre los rangos 5.000 a 7.500 UPAC, y 75.00 - 10.000 hasta los 30.000 UPAC o sea que las nuevas construcciones se concentran en los estratos medio, medio–alto y alto.

Con respecto al tipo de vivienda. El tipo de viviendas predominantes son las multifamiliares tanto para la oferta actual 64%, como para la oferta futura 57%. La

solución unifamiliar en la oferta actual es la mas reducida pero se prevee un incremento en la oferta para el próximo futuro. Este tipo de construcción aporta el 18.1% de las soluciones actuales de vivienda; la solución bifamiliar el 18.9% .

En el tipo de construcción multifamiliar existen proyectos de tamaños que van desde las 4 ó 5 soluciones a los que ofrecen 192 (ver cuadro 6). Los más representativos son los proyectos que ofrecen de 8 a 10 soluciones de vivienda, o sea son tamaños moderados de los proyectos. Lo anterior explica el proceso de redensificación de las zonas residenciales tradicionales de Medellín, debido a la presión por soluciones de vivienda y la escasez de tierra urbanizable en la ciudad.

CUADRO 7
OFERTA FUTURA DE VIVIENDA SEGÚN LOCALIZACION Y TIPO DE VIVIENDA.

SECTOR	UNIFLIAR	BIFLIAR	MULTFLIAR	TOTAL	%
Medellín	**1101**	**532**	**3474**	**5107**	**0.70**
Castilla	46	124		170	0.02
12 de Octubre	280		0	280	0.04
Robledo	65	46	467	578	0.08
Buenos Aires-Loreto	224	250	204	678	0.09
Las Palmas	60		171	231	0.03
La Candelaria			263	263	0.04
Laureles – Estadio			354	354	0.05
La América			383	383	0.05
Poblado	92		883	975	0.13
Guayabal			16	16	0.00
Belén		52	733	785	0.11
San Antonio de Prado	334	60	0	394	0.05
Resto Municipios	**987**	**506**	**715**	**2208**	**0.30**
Envigado	315	48	530	893	0.12
Itagüi	315	74	92	481	0.07
Bello	194	262		456	0.06
Sabaneta			93	93	0.01
La Estrella	163	122		285	0.04
TOTAL	**2088**	**1038**	**4189**	**7315**	**1**

Fuente: CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. 1996.

El área promedio de estas soluciones está entre los 68 y 73 metros cuadrados, existiendo una buena cantidad de soluciones de 85 y 100 metros cuadrados.

La financiación de las obras se ha realizado en un 25.4% por la Corporación de Ahorro y Vivienda Conavi, seguida de Granahorrar 9.6%, Re-propios 9%, Colmena y Concasa con 8.1%, cada una. El restante porcentaje lo asumen las otras entidades . En

el 59% de los casos las soluciones de vivienda se encontraban terminadas, al momento del estudio CAMACOL, el 20.8 en obra blanca y el 2.9 en obra negra en estructura negra 6.4%, las restantes en preliminares paralizadas.

El número de alcobas para la familia en estos proyectos es de 3 en el 59.2% de los proyectos y de 2 alcobas en el 29.2% el 11.6% restante es de una alcoba. Así mismo el número de baños es dos, en el 60.5% y un 59.4% de las soluciones cuentan con uno o tres baños.

En el 55% de los proyectos no se ofrece alcoba para el servicio, ni su respectivo baño. La biblioteca se tiene en el 28.7% de los proyectos y el balcón en el 62%.

Oferta privada futura

Con respecto a la vivienda futura o próxima a construirse, se encontraron 172 proyectos a iniciarse en el próximo futuro, equivalentes a 7.315 soluciones de vivienda ubicadas principalmente en El Poblado 13%, Envigado 12% y Belén 11%. Se continúa entonces con el proceso de utilización de los pocos predios existentes, en el caso de los dos primeros y en la redensificación en el caso de Belén.

Predominan las soluciones multifamiliares, seguidas de las soluciones unifamiliares. (ver cuadro 7).

Con respecto a los precios predominan los niveles de 5001 a 7.500 UPAC y de 3001 a 5.000 UPAC. En total el 43% de la oferta futura, a precios de hoy tiene un precio máximo de 43 millones de pesos (ver cuadro 8).

"Por consiguiente, tanto la oferta actual como futura están orientadas básicamente hacia demandantes de estrato medio, presentando precios promedios inferiores a los $55 millones" [15]. Según esta misma fuente, el promedio del valor de las viviendas de la oferta actual es de $51 millones y el de la oferta futura es de $48 millones".

Tanto para la oferta de vivienda actual como futura, se encontró que para los municipios de Barbosa y Girardota la oferta privada de vivienda no tiene ningún proyecto.

---

[15] CAMACOL ANTIOQUIA Y LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ. Estudio del mercado de edificaciones. Oferta global de vivienda en Medellín y Area Metropolitana, 1996.

CUADRO 8
OFERTA FUTURA DE VIVIENDA SEGÚN LOCALIZACION Y RANGOS DE PRECIOS EN UPAC

UPAC / SECTOR	1.001-2.000	2.001 3.000	3.001 5.000	5.001-7.500	7.501-10.000	10.001 12.500	12.501 15.000	15.001 17.500	17.501-20.000	20.001 30.000	>30.000	TOTAL
MEDELLÍN	**88**	**1247**	**776**	**1397**	**740**	**363**	**36**	**53**	**128**	**169**	**110**	**4687**
CASTILLA		170										170
12 DE OCTUBRE		280										
ROBLEDO		66	198	310	3	1						578
B.AIRES- LORETO		390	237	51								678
VAR.LAS PALMAS				40	117	14			60			231
LA CANDELARIA	36		78	149								263
LAURELES - ESTADIO		7	26	99	69	151		2				354
LA AMÉRICA			52	325	4		2					383
GUAYABAL			8	8								16
EL POBLADO			45	243	142	113	34	51	68	169	110	975
BELEN	52		72	172	405	84						785
S.ANTONIO DE PRADO		334	60									394
RESTO MUNICIPIOS	**40**	**495**	**493**	**538**	**254**	**227**	**12**	**108**	**41**	**0**	**0**	**2208**
BELLO		445	11									456
ITAGÛI	40	50	225	166								481
ENVIGADO				272	233	227	12	108	41			893
SABANETA			12	60	21							93
LA ESTRELLA			245	40								285
TOTAL	**128**	**1742**	**1269**	**1935**	**994**	**590**	**48**	**161**	**169**	**169**	**110**	**6895**
PARTICIPACIÓN	**0,02**	**0,25**	**0,18**	**0,28**	**0,14**	**0,09**	**0,01**	**0,02**	**0,02**	**0,02**	**0,02**	**100,00**

Fuente: CAMACOL Antioquia y la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín. Abril de 996

OFERTA PÚBLICA DE VIVIENDA NUEVA

Está constituida por las soluciones de vivienda ofrecida por el sector público a través de los Fondos Municipales de Vivienda de Interés Social de los municipios – FOVIS

Este organismo, con la Ley Novena, institucionalizó lo que hasta ahora se había denominado Fondo de Vivienda Obrera o de Empleados de los municipios; los cuales se habían convertido en una herramienta utilizada por algunos políticos para favorecer únicamente a ciertos sectores de la población ó "para pagar favores políticos".

Con los Fondos de Vivienda Obrera, se buscaba apoyar al obrero en la financiación de la vivienda, o comprar casa con un crédito del Municipio. Esta experiencia fue

interesante en algunos casos, sin embargo no ha sido buena ya que se presentan deudas morosas a pesar de que se trata de personas que en su mayoría se encuentran vinculadas con el mismo municipio, sin que por ello se hayan reglamentado medidas fuertes para recuperar estos dineros. El manejo de una cartera morosa por parte del municipio se torna ineficiente.

Los Fondos de Vivienda de Interés Social-FOVIS, están destinados a solucionar el problema de la escasez de vivienda en los estratos socio-económicos 1, 2 y 3. Estos deben cubrir, no sólo la construcción de nuevas viviendas, sino también aliviar el déficit cualitativo de la misma, es decir, emprender programas de habilitación con servicios públicos domiciliarios; mejoramiento a la vivienda ya sea con la ampliación locativa o con expansión, transformando su estado inicial de materiales de deshecho o en obra negra a un estado final con materiales permanentes y de acabado.

Según la información recogida en las entidades a cargo de la vivienda de interés social, en los distintos municipios, se tiene que la oferta es bastante reducida con respecto al monto estimado del déficit en la mayoría de los municipios, y a la oferta privada.

CUADRO 9
OFERTA PÚBLICA DE VIVIENDAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN PARA 1996 – 1998

MUNICIPIO	TIPO DE SOLUCIÓN				
	UNIFLIAR	BIFLIAR	MULTIFLIAR	RENOV.	TOTAL
BARBOSA	109	0	65	0	**174**
BELLO	0	0	158	0	**158**
CALDAS	0	0	198	0	**198**
COPACABANA	85	548	0	0	**633**
ENVIGADO	0	150	1,850	0	**2,000**
GIRARDOTA	58	200	188	0	**446**
ITAGÜÍ	0	0	640	0	**640**
LA ESTRELLA	12	65	121	0	**198**
SABANETA	0	0	120	0	**120**
MEDELLÍN	0	0	1,838	173	**2,011**
TOTAL	**264**	**963**	**5,178**	**173**	**6,578**

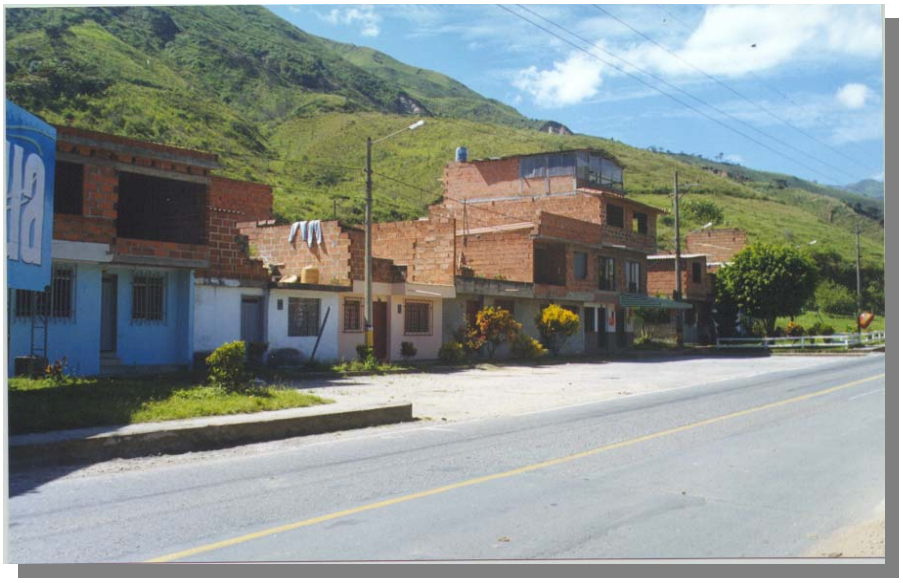
FUENTE: Entrevistas realizadas por el equipo de trabajo, septiembre 1997.

Las construcciones de los FOVIS, se caracterizan por ser, en su mayoría, viviendas de tipo multifamiliar, cuya área oscila entre los 45 y 80 MT^2 , consistentes en máximo tres alcobas , un baño, sala comedor y cocina. En la mayoría de los casos no contempla dotación de servicios comunales, como áreas verdes, salón social, parques infantiles, etc.

El sistema de financiación usado es mixto. En él toman parte el subsidio del Inurbe, aportes del municipio y financiación privada. En algunos de estos proyectos se considera como parte de la financiación el aporte que el usuario final de la vivienda hace en el proceso de construcción proporcionando mano de obra (autoconstrucción).

Así, para una familia de estrato bajo el costo de su vivienda debe ser asumido mediante la siguiente ecuación: **Subsidio + Ahorro + Crédito**. De estos el subsidio significa entre un 25 y un 35 % del valor total del inmueble; el ahorro significa entre el 10 y 20 % del mismo; y el crédito que debe asumir la familia es del 60 a 70 % del valor total de la solución.

Existen otras opciones de adquirir viviendas como los Fondos de Empleados, las Cajas de Compensación Familiar, aunque estas alcanzan sólo a cubrir a personas empleadas ya que en estos se comprometen las cesantías y prestaciones salariales del usuario como cuota inicial del inmueble y los mismos organismos actúan como intermediarios o como aval en la consecución del crédito hipotecario en UPAC, que ofrecen las corporaciones de ahorro y vivienda.



Programa por autogestión comunitaria. Municipio de Barbosa

Según la Ley Novena los municipios están obligados a destinar el 5% de su presupuesto a los programas de VIS. Aún así, en los últimos años, aunque el gasto de inversión de los municipios ha crecido, las inversiones en vivienda han disminuido. Lo anterior se debe a que algunos municipios no han fortificado los ingresos,

mejorando la formación catastral, y los ingresos que siguen siendo escasos son ejecutados en costos de funcionamiento, y escasamente en inversión social.

Una opción mucho mas cercana a las familias sin empleo fijo es la autogestión comunitaria o individual. Existen ejemplos interesantes en el municipio de Barbosa y algunos casos en Medellín y en algunos otros municipios. Sin embargo, esta experiencia no se ha extendido lo suficiente por la larga duración de autoconstrucción, la necesidad de acompañamiento profesional por períodos insostenibles y las dificultades inherentes a todo proceso de organización social.

El 97% de los subsidios del INURBE se han concentrado en familias con ingresos inferiores a los 2 Salarios Mínimos Legales[16].

[16] MONCALEANO MONTOYA, Armando. Las perspectivas del subsidio de Vivienda. En memorias del Congreso Internacional de Vivienda de Interés Social. Manizales, Abril 15 al 17 de 1997.

DESARROLLO METODOLÓGICO

DEFINICIÓN DE CAMPOS TEMÁTICOS

Para la orientación académica del estudio se partió de determinar los elementos principales en los cuales se debe descomponer el problema. Para ello se hizo una revisión bibliográfica que permitió una idea general sobre el estado del arte en este campo y, con apoyo en las actividades de consulta preliminar, se afinó la orientación dando como resultado **17 campos** temáticos que debe considerar el estudio:

1. Lo político-administrativo y las políticas
2. Gobierno local y gobernabilidad
3. Lo social y los actores sociales
4. Democracia y participación
5. Planeación y normas
6. El suelo
7. Lo territorial y los asentamientos humanos
8. Ciudad, espacio público y equipamiento
9. Infraestructura y servicios
10. Vialidad y transporte
11. Población y demografía
12. Mercado, producción y mano de obra
13. Lo económico y lo financiero
14. Lo espacial y la calidad
15. Lo ambiental y la salud
16. Lo cultural, lo educativo y la comunicación urbana
17. Investigación e innovación tecnológica

Estos campos consideraron el aporte que hace la Política de Ciudades y Ciudadanía en relación con los atributos y dimensiones de lo urbano:

Atributos de lo urbano

- Suelo urbano
- Equipamiento urbano
- Espacio público
- Servicios públicos: agua potable y saneamiento básico
- Vivienda
- Transporte urbano*

*Considerado como atributo importante aunque no aparece en la política de Ciudades y Ciudadanía.

Dimensiones de lo urbano

- Social
- Económica
- Política
- Cultural
- Ambiental
- Espacial *

* Se trata de una dimensión importante aunque no aparece en Ciudades y Ciudadanía.

PROCESOS CONSULTIVOS

Para abordar el análisis sobre la situación vivienda y hábitat en el Área Metropolitana y discutir propuestas e iniciativas se acordaron dos criterios de consulta: el cubrimiento metropolitano y el método participativo. Las actividades de consulta y posterior análisis se realizaron en dos fases principales: el análisis compartido y el análisis convalidado.

LA FASE DE ANÁLISIS COMPARTIDO

Tal como su nombre lo indica trabaja en forma compartida las ideas de ciudad, para este caso en el tema de la vivienda y el hábitat en los municipios del Valle de Aburrá. Esto permite entender la importancia del tema como "hecho metropolitano"[17]. No sólo se intercambian las ideas al interior de cada municipio sino que además se discuten y comparten situaciones, iniciativas y propuestas en ámbitos de trabajo mixto: tanto de las territorialidades como de los miembros que participan.

Para esta fase, el estudio se dividió en dos momentos importantes de consulta y de participación entre los diferentes actores urbanos. Cada una de las actividades, en los dos momentos, congregó a un importante y variado número de personas quienes, basadas en unas guías de trabajo, fueron dando sus aportes que, con la ayuda de los investigadores dieron cuerpo a lo que en el estudio se constituye como el **análisis compartido**.

Así mismo se dividió el estudio en tres zonas así: Zona Norte, Zona Sur y Medellín.

Momento 1. La consulta preliminar

Estas actividades -preliminares a los talleres del Valle de Aburrá- se planearon con el fin de iniciar el proceso de consulta amplia y de elaborar una guía para el análisis que

[17] La Ley 388 Art. 6° " se determinan como "metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana, afecten simultáneamente y escencialmente por lo menos dos de los municipios que la integran, consecuencia del fenomeno de conurbación".

el estudio tendría como orientación. Se convierten en la primera fuente de consulta y sus resultados, comparados y sumados a los de los talleres producen el resultado del análisis compartido (ver apéndice 1).

Las actividades de consulta preliminar fueron:

El taller con la Mesa Pública de Espacio y Territorio

Este taller se realizó con los miembros de la Mesa Pública de Espacio y Territorio para dar inicio al proceso participativo que fué el principal puntal metodológico del estudio.

Se convocó con los siguientes objetivos particulares:
- Identificar inquietudes, temas críticos y tendencias que los miembros de La Mesa aporten para el estudio sobre vivienda y hábitat.
- Realizar un proceso de discusión inicial sobre la problemática, en el territorio metropolitano y generar con esto una participación activa y responsable de La Mesa frente al Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana.

El programa de trabajo consistió en:
- Reflexión individual acerca de la reflexión colectiva adelantada por La Mesa en el tema de política urbana que se encuentra plasmada en el texto **"hacia la construcción colectiva de ciudad y ciudadanía".** Se solicita a los participantes expresar su opinión en un ensayo, en el que se consideren las situaciones que se han mantenido, las que se han mejorado y las que se han agravado.

- **Análisis de tendencias** y **de temas claves,** retomando el ensayo individual, se trabaja en grupo plasmando las ideas en fichas que luego se agrupan y discuten en plenaria (ver apéndice 1).

El desayuno de trabajo con el sector privado

Se convocó a esta reunión de trabajo con algunos representantes de empresas que tienen que ver con la problemática tales como: firmas contructoras, promotores inmobiliarios, entidades financieras y agremiaciones profesionales.
La reunión consistió en una conversación fluída en torno a dos ideas básicas, la una sobre temas críticos y estratégicos en vivienda y hábitat, la otra sobre posibles salidas frente al problema no resuelto y frente al asunto de lo metropolitano.

El foro público sobre el tema vivienda y hábitat convocado por el Plan Estratégico

El estudio participó en este foro, convocado por el Plan Estratégico de Medellín y el Area Metropolitana, aportando un documento[18] y la exposición central. Al mismo tiempo recogió aportes de la discusión y las iniciativas que allí se presentaron para la organización temática del estudio.

Comentario: Este documento, titulado

Al foro acudieron aproximadamente 350 invitados de todos los sectores de la sociedad que trabajan o están involucrados con diferentes problemas de lo urbano y de la sociedad.
De este modo, el estudio considera, además del documento presentado por el CEHAP, los aportes de los comentaristas invitados: el abogado Juan Manuel Fernández y la Mesa Pública de Espacio y Territorio y se retoman los aportes del público asistente en comentarios verbales y consignados en formatos (ver apéndice 1).

El taller sobre vivienda y hábitat organizado por el Plan Estratégico

Este taller, posterior al foro temático se realizó con base en los insumos académicos de los avances del estudio y fue organizado en coordinación con tres delegados de la junta técnica del Plan Estratégico: uno de Planeación Metropolitana, otro de Comfama y un tercero del CEHAP.

Al taller acudieron invitados de los sectores público, privado, universidades, ONG's y organizaciones cívicas. Se trabajó primordialmente en temas claves y pistas de líneas estratégicas y sus resultados se suman a los aportes que el estudio consideró (ver apéndice 1).

Momento 2. Los talleres del Valle de Aburrá

Para este análisis compartido, y luego de haber afinado el diseño metodológico, se determinó la realización de 4 talleres: uno en Medellín, uno con los municipios del norte, otro con los municipios del sur, estos tres primeros con participantes que ejercen su labor en la escala local o municipal y una cuarta actividad denominada taller de cobertura metropolitana con la participación de entidades que tienen su acción en el territorio metropolitano.

[18] Este documento titulado "La Vivienda y el Hábitat como tema crítico y estratégico en Medellín y el Valle de Aburrá" fué presentado en el foro, organizado por el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, que se realizó el 24 de julio de 1997, en el auditorio de la Cámara de Comercio de Medellín.

Objetivo principal

El objetivo principal con el que se convocaron estos talleres fue el de construir un pensamiento compartido sobre la situación vivienda y hábitat, aportando al estudio sobre el tema en el marco del Plan Estratégico de Medellín y el Area Metropolitana.

Objetivos específicos

Se destacan los siguientes:

- Conocer y compartir información disponible
- Reconocer situaciones que permitan ampliar y verificar las tendencias hasta el momento identificadas
- Señalar pistas sobre líneas estratégicas que amplíen o convaliden el espectro de la que se han identificado en el estudio
- Compartir experiencias exitosas, cuyos resultados permitan vislumbrar soluciones

Metodología para los talleres

La intención de desarrollar un trabajo compartido condujo a determinar una metodología específica, caracterizada por las siguientes premisas:

- Participación individual de cada asistente, en el que se recibe un aporte personal, diligenciando las fichas previamente diseñadas para el efecto.
- Encuentro por grupos mixtos (de diferentes entidades, disciplinas y municipios), para confrontar las posiciones que sobre el tema en cuestión se tengan.
- Presentación en plenaria del trabajo en grupo, así no se logren consensos.

El trabajo fue apoyado por fichas diseñadas para el efecto, cuyos modelos se encuentran en el apéndice 2. En plenaria se dieron a conocer los puntos de confluencia o divergencia, para ahondar en fases posteriores del estudio.

Temática

Como se podrá observar en los resultados del análisis compartido los cuatro talleres trabajaron algunas temáticas comunes, otras especificas en el caso de Medellín y otras en el taller de cobertura que se desprendieron de lo encontrado en los talleres de las tres zonas. (La sistematización de los talleres se encuentran en el apéndice 2).

LA FASE DE ANÁLISIS CONVALIDADO

En esta fase se busca convalidar lo avanzado en la fase del análisis compartido. Busca profundizar lo trabajado partiendo de la priorización realizada con base en la sistematización de la fase anterior. Para ello busca fuentes de información más directas y focalizadas, así:

Entrevista con los actores sociales.

Se escogió un grupo de instituciones de carácter público, privado y de organizaciones no gubernamentales que tienen intervención directa en el asunto de la vivienda y el hábitat.

Con base en una guía que se variaba de acuerdo con la especialización del consultado, se diligenciaron las entrevistas con los gerentes, directores, jefes de área o unidad. Se buscó trabajar con entidades que tienen cobertura en todos los municipios del Area Metropolitana; así mismo con quienes intervienen en el Municipio de Medellín. (El resultado de cada una de las entrevistas se encuentra en el apéndice 5).

Entrevistas en los municipios de la zona norte y de la zona sur

En estas otras dos zonas, de las tres en que se dividió el estudio, se realizaron reuniones con funcionarios de cada uno de los municipios. A estas reuniones se convocó a directores y/o funcionarios de las oficinas de planeación, de los fondos municipales de vivienda y de otras secretarías relacionadas con el problema. Se trabajó con base en una guía de entrevista, que tuvo ligeras modificaciones dependiendo de las características en cada municipio. (Los resultados del trabajo se encuentran en el apéndice 4).

Fuentes estadísticas e información primaria.

Para comprender el mercado de la oferta y la demanda de la vivienda, se hizo un análisis bibliográfico y se consultaron las estadísticas producidas por: La Lonja de Propiedad Raíz y Camacol- Antioquia sobre estudios de demanda y oferta 1995, 1996 y 1997; los anuarios estadísticos de Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, las ponencias del Tercer Congreso de Vivienda de Interés Social organizado por la Fundación Encuentro y Hábitat Colombia . De otro lado se trató de estimar la magnitud del déficit de la vivienda en el área de estudio.

Para el tema de financiación se investigó en las entidades que tienen a su cargo el manejo de los recursos para solucionar el problema de la vivienda en los municipios del norte y en algunos de los municipios del sur. Se consultaron también los informes

de ejecución de CORVIDE, PRIMED y del programa de Habilitación Viviendas de Empresas Públicas de Medellín.

La información estadística se encontró bastante dispersa, con un desarrollo desigual a nivel del Área Metropolitana y en algunos casos la información no se encuentra en las instituciones. Así mismo, es bastante difícil acceder a información aunque sea de carácter público. Sin embargo, se logró un buen nivel de información que fue compilada y analizada. El resultado de este trabajo se encuentra en el apéndice 7. Fuentes estadísticas e información primaria.

Análisis de legislación y normativa urbana y de Vivienda.

Se realizó consulta acerca de toda la legalización y la normativa en materia de vivienda, tanto a escala nacional como metropolitana y local. Se compiló y analizó la información y los resultados del trabajo se encuentra en el apéndice 3 que contiene: formulaciones en Materia de Políticas de Vivienda; Normas sobre vivienda y Hábitat en la Ley de Desarrollo Territorial; Responsabilidades en materia de vivienda a nivel nacional; Normas Locales.

Además de lo anterior se realizó consulta bibliográfica sobre los aspectos que se fueron encontrando como necesarios de profundizar.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

ESTADO DE LA SITUACIÓN EN VIVIENDA Y HÁBITAT

TEMAS CLAVES

Los temas claves están entendidos como los temas críticos sobre los que es necesario conocer, comprender e interrelacionar en el análisis de la problemática de vivienda y hábitat. El resultado de la opinión recogida y luego sistematizada en las cuatro actividades de consulta preliminar, muestra lo siguiente:

En lo político - administrativo y las políticas

Los temas claves en relación con este campo temático, aparecen como los de mayor preponderancia por parte de los participantes en las actividades, ocupando el primer lugar de coincidencia

Los consultados consideran que la política es el campo temático clave que debe ser tratado con mayor preocupación. Se refieren a temas claves como: la política en general, la política urbana, la política de asentamientos humanos y la política de vivienda. Señalan que, para abordar el tema, se deben considerar calificativos como: política integral, política democrática, y política con acceso a todos los sectores sociales. Se refieren, además a políticas nacionales y subsistemas en la escala regional, metropolitana y local. También señalan la importancia del tema de los instrumentos de la política y de los conceptos manejados en la Ley y las normas.

En lo territorial y los asentamientos humanos

Los temas claves en relación con este campo ocuparon el segundo lugar de coincidencias.

Se llama la atención sobre este campo de los asentamientos humanos, el territorio y el entorno considerando temas claves como: la relación de lo urbano con la macro región, la relación campo-ciudad, y el sistema de nodos municipales urbanos. En la conformación urbana se cree necesario analizar problemas como: la retícula desintegrada, la guetización, la mixtura de usos, ...

En la planeación y las normas

Estos temas claves ocuparon el tercer lugar de énfasis.
Se considera necesario que al afrontar la problemática se trabajen temas como: la importancia de las normas y los estatutos, la planificación, el seguimiento y la información. Preocupa el problema de las funciones que la Ley le asigna a las curadurías urbanas y su papel en la tramitación y la legalización. Se ve como muy importante el asunto de la legalización de lo informal.

En lo económico y lo financiero

Se encuentra en cuarto lugar, sumado al tema de **mercado**.

Este campo fue trabajado considerando que se deben manejar temas claves como: la dinámica económica global, , la gestión y financiación, el papel del gremio constructor y la capacidad de la economía solidaria. En el campo temático del **mercado de la vivienda** se trabajan temas como el déficit, la oferta y la demanda.

En lo social y los actores sociales

Este campo, junto con **suelo, ciudad y espacio público** son tratados también con especial interés.

Aquí aparecen temas claves como: desplazamientos por violencia y otros desplazamientos por obras civiles, la densificación y el crecimiento urbanos.

En ciudad y espacio público se sugieren temas como: equipamiento colectivo y espacio público en función del intercambio y la convivencia social. En suelo aparecen temas como: carencia de suelo urbano apto para construccción, carencia de espacio para vivienda y la imposibilidad de subir estándares de espacio y calidad.

En otros temas claves

Hay también llamados coincidentes en otros campos temáticos relacionados **con lo ambiental y la salud, democracia y participación, lo cultural educativo y la comunicación urbana.**

El tema de **la infraestructura y los servicios,** el de **la vialidad y el transporte** y el de la **investigación e innovación tecnológica** no fueron considerados.

Luego se introdujeron los resultados de la consulta de los talleres norte y sur. En la ficha 1 -para ambos talleres- se pidió destacar los temas claves en el tema de la vivienda y el hábitat en el territorio en que cada participante se desenvuelve. La información producida se compiló y agrupó en los 17 campos temáticos.

De los campos que el estudio consideró, se pudo observar que **la planeación y las normas; lo espacial y la calidad; el suelo y lo político-administrativo**, fueron mas destacados y considerados por los participantes. En cambio **lo ambiental y la salud** así como la **investigación e innovación tecnológica**, tuvieron el mas bajo énfasis como temas críticos a tener en cuenta dentro del estudio.

Esto muestra que se reafirmaron temas considerados como prioritarios en la primera fase de consulta tales como lo político-administrativo y las políticas, la planeación y las normas, el suelo. Esto va conduciendo a mostrar el marcado interés que existe para ahondar en estos temas.

TENDENCIAS

Aunque muchas tendencias en hábitat y vivienda se presentan a nivel mundial y otras a nivel regional[19], el estudio se centra principalmente en las del nivel metropolitano, de hecho muchas de ellas son reflejo de lo que ocurre en las escalas superiores. A continuación se describen las tendencias con el lugar que ocuparon de acuerdo con el resultado de la consulta realizada en los talleres y en las actividades preliminares.

El cuadro 10 muestra el número de veces que las tendencias fueron señaladas, agrupadas por los campos en que se dividió el estudio de tendencias y temas claves. De todas las fuentes se rescató un total de 236 tendencias que agrupadas por campos temáticos permiten mostrar cuales de ellos fueron tenidos en cuenta con mayor insistencia. Por Ej. El primero fue señalado en 35 ocasiones como tendencia. En el apéndice 1 se encuentran descritas todas las tendencias señaladas.

CUADRO 10
PRIORIZACIÓN DE LAS TENDENCIAS

Nº	CAMPO TEMATICO	Total Por campo	Lugar ocupado
1	Lo político – administrativo y las políticas	32^{4}	**2º Segundo**
2	Gobierno local y gobernabilidad	35^{6}	**1º Primero**
3	Lo social y los actores sociales	20^{6}	5º Quinto
4	Democracia y participación	21^{2}	4º Cuarto
5	Planeación y normas	12^{8}	8º Octavo
6	El suelo	13^{6}	7º Séptimo
7	Lo territorial y los asentamientos humanos	32^{3}	**3º Tercero**
8	Ciudad, espacio público y equipamiento	5^{2}	
9	Infraestructura y servicios	3^{1}	
10	Vialidad y transporte	2	
11	Población y demografía	1	
12	Mercado, producción y mano de obra	5^{3}	
13	Lo económico y lo financiero	18^{4}	6º Sexto
14	Lo espacial y la calidad	10^{3}	
15	Lo ambiental y la salud	11^{1}	
16	Lo cultural, educativo y la comunicación urbana	10^{1}	
17	Investigación e innovación tecnológica	6^{4}	
	Total de tendencias señaladas	$236^{54\ (*)}$	

* Superíndice indica el número de veces que se señaló una tendencia que aunque se relacionada con un campo temático, no lo hace como un componente principal

En gobierno local y gobernabilidad

El estudio de análisis de tendencias señala que este campo fue tocado con mayor insistencia en las distintas fuentes de consulta y de participación.

[19] Ibid.

Este aspecto recogió opinión en temas relacionados con: el papel del gobierno local, se planteó la gobernabilidad en tanto los gobernantes asumen un papel en la política interna; se opinó además, sobre los programas o proyectos que desarrollan las administraciones municipales en relación con vivienda y hábitat.

Se comienza validando la tendencia mundial que reconoce la gobernabilidad democrática y la descentralización como bases para el desarrollo social. En este sentido la función de los gobiernos locales adquiere especial posición. Esto se acompaña al mismo tiempo de una crítica a que el proceso de descentralización en Colombia no ha sido óptimo y en tal sentido se sigue dependiendo del gobierno central.

En el ejercicio de la gobernabilidad, particularmente en los municipios del territorio metropolitano, se plantean tendencias desfavorables como descoordinación, tensiones, conflictos de competencias entre estos municipios y de estos con las entidades de orden metropolitano, que hacen que cualquier intento de control político-democrático sobre el territorio metropolitano sea imposible.

En cuanto a políticas del orden micro-municipal se cree que estas no se diseñan y son reemplazadas por los programas de gobierno de cada administración. Así, aunque se valoran algunos programas que se adelantan en la actualidad en Medellín y en los otros municipios, se reconoce que no tendrán duraciones mayores a los períodos de los alcaldes.

Hay visiones contradictorias con relación a la coordinación interinstitucional. Algunos ven exitoso el trabajo interinstitucional que se ha adelantado con la creación de la Red Metropolitana de atención a la problemática de vivienda y otros creen que este esfuerzo aún no es suficiente, y que no ha sido posible trabajar en forma integral, ni siquiera con los distintos organismos de planeación que deben interactuar en cada municipio.

Se reconocen las dificultades que el sector público tiene, comparativamente con el sector privado, para ejecutar proyectos ya que resultan soluciones mas costosas, por lo que se cree necesario que lo público asuma su papel de promotor más que ejecutor.

Una dificultad particular tiene que ver con la falta de claridad sobre el concepto de VIS que se plantea en la Política Nacional, con la cual no están de acuerdo algunos municipios que consideran que esta connotación lleva a la pauperización de la vivienda.

En lo político-administrativo y las políticas

Las tendencias relacionadas con este campo ocuparon el segundo lugar de coincidencia. Señalan diferentes esferas, ámbitos y concepciones de la política. Consideran también el tema de los instrumentos de la política.

Se presentó una coincidencia muy alta en señalar que en el país no existe política de vivienda, ni política de asentamientos humanos. Se cree que lo que actualmente existe es sólo un instrumento de la política que consiste en un sistema de subsidios de VIS que no ha tenido éxito.En contraposición solo unos pocos señalaron que sí existe política de vivienda y entorno pero que no hay recursos para su aplicación.

Se hicieron cuestionamientos insistentes al papel pasivo que el Estado Colombiano ha asumido en relación con su responsabilidad frente al problema de la vivienda. Se critica además, la función realizada por el INURBE que no ha ejercido su compromiso con la asesoría a los municipios frente a la Ley de Reforma Urbana y se ha convertido principalmente en un administrador y dispensador de los subsidios. Se considera que la inversión que hace el Estado en vivienda es bastante baja. Esto denota la pérdida de prioridad política en relación con este problema en los últimos periodos de Gobierno en el País. Con relación a las diferentes escalas de actuación política, se cree que no existe un sistema en el que se tengan reglas claras de competencias ni coordinación de acciones entre lo nacional, regional y lo local.

A pesar de que el panorama se observó bastante oscuro hay quienes opinaron que ha crecido la conciencia política sobre desarrollo humano y sobre equidad, así mismo acerca de la conceptualización sobre el problema de la vivienda y el hábitat.

En lo territorial y los asentamientos humanos

Este aspecto ocupó el tercer lugar las coincidencias. Las tendencias señaladas que coinciden en relación con lo territorial, entienden esto como la interacción de los pobladores con el espacio que ocupan.

Fragmentación y reagrupación urbanas. Municipio de La Estrella

En este grupo de tendencias, los consultados se refierieron a problemáticas de la territorialidad tales como: la segregación socio-espacial, la "guetización", la ruptura y discontinuidad en la trama urbana así como los desplazamientos masivos que están generando nuevos asentamientos informales.

Se llamó la atención en que el problema de la fragmentación, la segregación y la diferenciación socio-espacial que se presenta contribuye a la persistencia y profundización de una crisis social latente en los municipios del territorio metropolitano. Se ubicó el origen del problema en la aparición creciente de urbanizaciones cerradas y sin espacio público. También se señaló que otro factor que influye en el problema es el de la realización de grandes proyectos de infraestructura que además de crear rupturas territoriales, desalojan población desintegrando barrios y vecindarios.

A escala macro de la Ciudad Metropolitana, se cuestionó el que exista una desestructuración territorial que se expresa en dicotomía norte - sur y en fragmentación a modo de ciudades satelitales.

Como valoraciones favorables se rescató la búsqueda que actualmente se tiene por romper con el "zoning"[20] para promover usos sociales mixtos, así como el naciente interés por activar vivienda en el centro de Medellín y centralidades alternas en los municipios y en el Valle de Aburrá.

En democracia y participación

Este campo, que ocupa el cuarto lugar de coincidencia, es seguido por el de **lo social y los actores sociales**. Se separan estos campos para englobar: en el primero, el ejercicio de la democracia que está siendo apropiada por los ciudadanos como una forma activa de contribuir al proceso para mejorar estándares de vida y en el segundo, para señalar las condiciones en las que actualmente se vive y se habita en las ciudades.

Llama la atención la gama variada de aportes que se presentaron sobre este mismo aspecto: se reconoce que se ha abierto el diálogo acerca de la ciudad y se va mejorando en la coordinación de actores. Se habló de la creciente participación a partir de la actual Constitución Política; de las alianzas de diferentes características que se comienzan a generar y las que se deben construir; de la participación - cada vez mas cualificada - de diferentes actores de la ciudad que se sientan juntos en una misma mesa a debatir situaciones y a ofrecer alternativas. Se habla de opciones de futuro basadas fundamentalmente en la unión de esfuerzos institucionales y particulares.

[20] Con este término se conoció el método de planificación que determinó la fragmentación de usos en las ciudades.

En este campo casi todo lo observado se muestra como favorable incluso el hecho que se señala de la forma como crecen los reclamos sociales por la protección a moradores y por la concertación en los programas de desarrollo urbano o macroproyectos.

Como factor negativo se observó que persisten situaciones que agravan el problema y que generan barreras sicológicas por la dominación de ciertos fragmentos de la sociedad que asumen un manejo inadecuado de la territorialidad e impiden la libre interacción social.

En lo social y los actores sociales

En este grupo de tendencias se señalaron los problemas sociales y las condiciones en las que los habitantes de las zonas urbanas enfrentan la vida cotidiana. Es decir lo relacionado con la vida urbana y las vivencias con el hábitat.

Los principales problemas de violencia, inseguridad y marginalidad social fueron expuestos principalmente por las propias comunidades que viven las situaciones. Ellas perciben que la aguda problemática de Medellín está aún distante de resolver; alertan sobre la presencia de actores armados que siguen manejando el poder en muchos barrios impidiendo la participación de los vecinos en el desarrollo de sus entornos; señalan que esta situación hay que reconocerla y que se está reproduciendo en otros lugares del territorio metropolitano.

Estas tendencias muestran ante todo situaciones desfavorables para el futuro urbano y del hábitat. Se refirieron por ejemplo, a formas de exclusión que se manifiestan en los entramados urbanos y en la separación tajante de la sociedad de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Hablaron también de manifestaciones espaciales como el aislamiento o encerramiento de muchas urbanizaciones y barrios que se marginan de los vecinos aduciendo una supuesta necesidad de seguridad o de protección frente a "los demás".

Hay latente entonces una preocupación porque la ciudad está presentando cada vez más discontinuidad en la trama urbana, y este problema no es exclusivo de Medellín sino de todos los municipios que forman el Valle y se da con mayor fuerza hacia el norte. Se quiso explicar el origen del problema de discontinuidad, fundamentalmente en asuntos de orden social: problemas de seguridad, conflictos entre clases sociales y miedo. Pero también lo explican los límites físicos del espacio: barreras geográficas, arquitectónicas, viales o de obras civiles.

Los consultados pidieron llamar la atención sobre un problema contemporáneo que tiene que ver con la forma de habitar y apropiarse de la ciudad. Se refieren también a diferentes patrones de comportamiento social en lo privado, en lo familiar y en lo público. Con ello creen que pueda encontrarse explicación sobre la tipología de unidades cerradas pero al mismo tiempo se hizo la crítica sobre la falta de visión de arquitectos y urbanistas que no han podido encontrar formas innovativas frente a los

Discontinuidad en la trama urbana y equipamiento precario. Barrio el Poblado

nuevos comportamientos y exigencias en la forma de habitar que implica el mundo moderno. El asunto de la relación entre lo urbano y lo rural se propuso como algo necesario de observar y acometer pues se piensa que clasificando las diferencias y las relaciones entre esas dos territorialidades se contribuye a hacer ciudad.

Hubo coincidencias en las preocupaciones por el fenómeno desde lo territorial que se desencadena por las grandes obras de desarrollo urbano y regional. Se cree que los impactos territoriales son negativos y particularmente se hizo un llamado por la afectación que sufre lo habitacional, los grupos de vecinos que son atemorizados y por los desplazamientos intraurbanos que implican acomodos traumáticos. Algunos califican como retraso mas que desarrollo a esas grandes obras.

En otros temas

También son manejados con especial interés tendencias correspondientes a campos como: **Lo económico y lo financiero, el suelo, la planeación y las normas.**

Aunque no ocuparon un importante lugar de coincidencia, se plantearon tendencias en relación con: **lo espacial y la calidad, lo ambiental y la salud, lo cultural y lo educativo, la comunicación urbana, la investigación y las tecnologías.**
Sólo se mencionan unas pocas veces tendencias relacionadas con: **ciudad, espacio público y equipamiento; el mercado del suelo y de la vivienda; la infraestructura y los servicios; la vialidad y el transporte, lo poblacional y demográfico.**

FACTORES DE MAYOR INCIDENCIA EN LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA

Este tema se trabaja en los talleres Norte, Sur y Medellín (ver apéndice 2). La ficha 2 de estos talleres indaga sobre los **factores que inciden en la problemática,** se diseñó basada en definiciones del grupo de estudio que consideraron como principales factores: suelo, infraestructura, diseño, normatividad, financiación, materiales de construcción, tecnología y mano de obra. La ficha consta de dos columnas para respuestas, la primera para dar una calificación de acuerdo al grado de incidencia, la segunda para describir el problema.

En el cuadro 11 se muestran los aspectos que presentaron mayor incidencia en cada una de las zonas. Cada participante seleccionó, del menú de factores, los seis que consideró de mayor relevancia y los priorizó de uno a seis. Luego, al acopiar la información se consolidaron los siguientes resultados:

CUADRO 11

Factores de mayor incidencia	Coincidencias totales	Grado de incidencia		
		Norte	Sur	Medellín
Tenencia del suelo	**97**	**1**		**1**
Condiciones naturales	22			
Condiciones geotécnicas	19			
Infraestructura: servicios públicos	21		3	
Infraestructura: espacio público	19			
Infraestructura: equipamiento social	***30***	***4***	***6***	***6***
Infraestructura: transporte	18			
Infraestructura: comercio y producción	12			
Diseño urbanístico	28			
Diseño arquitectónico	*6*			
Normatividad: instrumentos legales	28			
Normas urbanísticas y de construcción	***38***	***5***	***4***	***4***
Normatividad: Gestión de planeación	***34***	***6***	***5***	***5***
Financiación del suelo	**40**	**5**	**2**	**3**
Financiación de la vivienda	**58**	**2**	**1**	**2**
Materiales de construcción: producción	*1*			
Materiales de construcción: distribución	*2*			
Tecnología constructiva	12			
Mano de obra	*3*			

Tres factores mas resaltados
Tres factores moderadamente resaltados
Tres factores menos resaltados

El señalamiento de grado de incidencia valorado de 1 a 6, presentó también una gran coincidencia con los factores señalados por los participantes.

Descripción de la problemática en relación con los factores de mayor incidencia

El cuadro 12 contiene la sistematización de la segunda columna de la ficha 2, de los talleres norte, sur y Medellín (ver apéndice 2) que describe los problemas en relación con los 5 factores priorizados por los participantes. En ésta relación se destacan los problemas que con mayor frecuencia fueron señalados, y se resaltan con sombra aquellos problemas que atañen a varios factores al tiempo.

CUADRO 12

FACTOR PRIORIZADO	DESCRIPCION DEL PROBLEMA
Tenencia del suelo	-Las normas parecen estigmatizar los suelos localizados en laderas, no se presentan alternativas técnicas para su ocupación -La carencia de suelos aptos para construcción hace que se piense en la redensificación, con la natural consecuencia de disminución de espacios públicos y deficiencia de las calidades ambientales de lo construido -El suelo está en unas pocas manos, impidiendo una posibilidad real de acceso a la tierra y sólo son unas pocas personas las que determinan que hacer con ella, hay segregación con consecuencias de ocupación de suelos inadecuados -Actualmente es prácticamente imposible acceder al suelo, dada la poca disponibilidad e inequidad en la distribución de la tierra, la poca capacidad de ahorro y la pobreza de la mayoría de la población -No se implementan nuevas variables en las condiciones geotécnicas, solo se consideran las condiciones geomecánicas de los suelos.
Equipamiento social	-La carencia de suelos aptos para la construcción hace que se piense en la redensificación, con la natural consecuencia de disminución de espacios públicos y deficiencia de las calidades ambientales de lo construido -En la construcción de los barrios y urbanizaciones no se está teniendo en cuenta el equipamiento comunitario, en razón de las dificultades de administración y manejo que de estos tendría el Estado

FACTOR PRIORIZADO	DESCRIPCION DEL PROBLEMA
Financiación del suelo y de la vivienda	-Actualmente es prácticamente imposible acceder a financiación para el suelo, dada la poca disponibilidad e inequidad en la distribución de la tierra, la poca capacidad de ahorro y la pobreza de la mayoría de la población -Se generan excedentes de oferta por las dificultades de acceso a la financiación, sólo se recurre a la financiación dentro del país y no se busca crédito externo (con mejores plazos y menores intereses) -En Medellín no existe una política clara de financiación de VIS. Se ha dejado esto a verdaderos monopolios quienes manejan porcentajes muy altos generando usura -Los programas de vivienda sólo alcanzan a cubrir a los estratos superiores quedando relegados los estratos 1 y 2. -Pese al bajo costo de mano de obra, el de la construcción es elevado.
Normatividad	-Las normas parecen estigmatizar los suelos localizados en laderas, no se presentan alternativas técnicas para su ocupación -Falta de claridad e información en normas para el ciudadano común -Falta de voluntad política para resolver problemas de legalización, generando problemas de servicios públicos y comunitarios -Pese al bajo costo de mano de obra, el de la construcción es elevado. No existe normatividad sobre costos de la construcción por metro cuadrado. No hay investigación tecnológica
Servicios públicos	-Falta voluntad política para resolver el problema de la legalización, generando problemas de servicios públicos y comunitarios.

Una conclusión importante que se desprende de este análisis se fundamenta en la manera como la disponibilidad del suelo depende de factores geofísicos y normativos e incide en el costo final de la construcción, por lo cual las acciones deben estar encaminadas a dar soluciones que permitan mayor disponibilidad del recurso suelo. La baja o nula disponibilidad de tierras hace que la calidad del hábitat sea un aspecto accesorio a la hora de diseñar ciudad e intervenir lo urbano.

Es reiterativa la opinión al respecto de la inoperancia de los funcionarios encargados de la toma de decisiones. La normatividad se ha interpretado como el factor que impide el desarrollo, mas no como medio para encausar los asentamientos urbanos de cualquier índole.El factor financiero y el del suelo, inciden recíprocamente en si mismos, aumentando las dificultades para idear soluciones. No se percibe con claridad una solución al problema de financiación de vivienda, debido a las condiciones del sistema económico colombiano.

MODALIDADES DE ACCESO A LA VIVIENDA

Para los talleres norte, sur y Medellín (ver apéndice 2). Se diseñó la ficha 3 que permitiera identificar de una manera muy general, la realidad de las tipologías de los asentamientos y las manifestaciones urbanas que se presentan en cada municipio del Valle. Indaga por las modalidades de acceso a la vivienda y la localización que cada tipo de modalidad, tiene para cada población. El estudio aportó 13 modalidades para que al diligenciarlas se señalaran las mas notorias. Esta ficha se diligenció en grupos organizados por municipio.

Modalidades más notorias

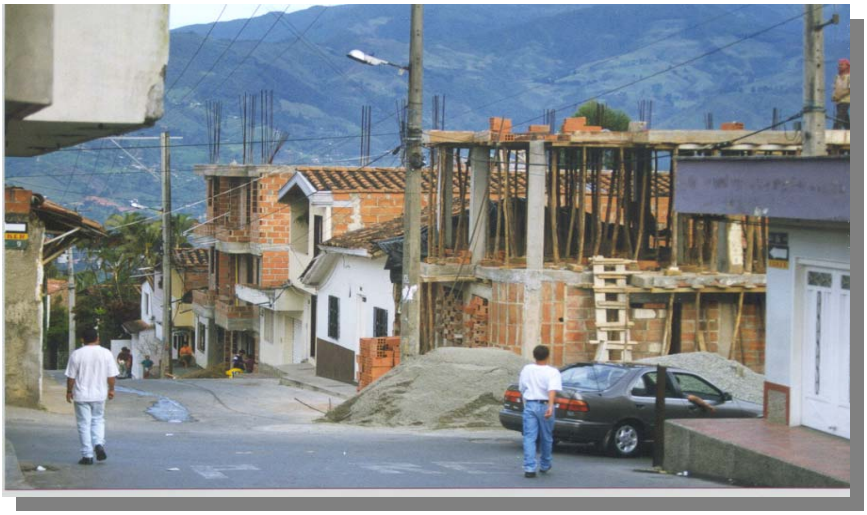
CUADRO 13

MODALIDAD DE ACCESO	Centro	Barrio consolid.	B. no consolid.	Fuera perimt.	Zona rural	Total	Lugar ocupad
Construcción de oferta privada para la venta	**9**	**12**	**6**	**5**	**4**	**36**	**2º**
Construcción de oferta privada para alquiler	8	8	1	2	1	20	
Construcción individual por encargo	**8**	**13**	**4**	**4**	**5**	**34**	**3º**
Construcción individual por autoconstrucción	**1**	**4**	**11**	**7**	**4**	**27**	**7º**
Construcción asociativa por encargo	*2*	*5*	*2*	*2*	*3*	*14*	
Construcción asociativa por auto construcción	1	5	5	1	5	17	
Renovación urbana: proyectos oficiales	*8*	*4*	*2*			*14*	
Renovación urbana: iniciativa privada	*4*	*7*	*1*			*12*	
Asentamientos piratas	**1**	**2**	**13**	**7**	**7**	**30**	**4º**
Asentamientos tomas de terreno	1	2	8	5	5	21	
Mejoramiento y rehabilitación	**5**	**12**	**5**	**2**	**6**	**30**	**5º**
Programas de legalización	**2**	**9**	**11**	**4**	**3**	**29**	**6º**
Albergues de emergencia		*3*			*2*	*5*	
Mercado de alquiler	**14**	**12**	**8**	**5**	**6**	**45**	**1º**

El resultado del análisis la información recibida se presenta en el cuadro 13 donde se indica el número de veces que se señaló la modalidad de acuerdo con su localización en: el centro urbano, barrios consolidados, barrios no consolidados, áreas por fuera del perímetro urbano y zona rural de cada municipio.

Con **negrilla** se resaltan aquellas modalidades que fueron reiteradas como las más notorias por los participantes para cada municipio y con *cursiva y azul* las modalidades menos reiteradas.

El mercado de alquiler se presenta como la modalidad mas notoria, además se encuentra diseminada en diferentes localizaciones al interior de cada municipio.



Construcción individual y redensificación. Municipio de La Estrella

Otras modalidades notorias son: **la construcción de oferta privada para la venta,** ubicada principalmente en los barrios consolidados y en los centros de las ciudades; **la construcción individual por encargo** también en los barrios consolidados y el centro; **los asentamientos piratas,** presentes en todos los sectores de cada municipio pero principalmente en barrios no consolidados y por fuera del perímetro; los programas de **mejoramiento y rehabilitación,** localizados dentro del perímetro urbano, principalmente en los barrios consolidados y no consolidados.

La modalidad de más baja presencia es la de los **albergues de emergencia.** Sólo se señalaron en 5 ocasiones, 4 de ellas en el Municipio de Medellín y una de ellas en Sabaneta.

PROBLEMAS CRÍTICOS

Esta parte del estudio centra el análisis sobre la problemática de la vivienda y el hábitat, considerando tres campos temáticos que fueron considerados como los mas relevantes en las actividades de consulta del análisis compartido

El análisis se realizó mediante profundización en los tres campos temáticos o problemas críticos en relación con vivienda y hábitat. Metodológicamente fueron asumidos como la fase de análisis convalidado (ver apéndices 3,4,5 y 7).

Fue muy interesante para el grupo de estudio observar la importancia de los problemas que fueron valorados con mayor énfasis por los consultados y reconocer cómo aparecen de interrelacionados entre sí. Son ellos:

SUELO

El suelo urbano, en su carácter de bien no reproducible, aparece como factor crítico en el territorio del Valle de Aburrá. La escasa disponibilidad de tierras urbanas para los distintos usos del suelo (en particular para vivienda de interés social) conducen a la presión por el alza de precios; la ausencia de una clara política de ordenamiento territorial, enmarcada en las directrices que orientan el desarrollo urbano hacia el logro de un mejor vivir de los ciudadanos, muestra su desconexión de una política urbana[21]. Todo ello hace indispensable analizar el factor tierra descrito en el análisis compartido como la "carencia de suelos aptos para construir vivienda, y la dificultad para acceder a la misma" en razón de la inequitativa distribución en la tenencia, la poca disponibilidad económica, la reducida capacidad de ahorro y en general la pobreza de la mayoría de la población. (El 80% de la población trabajadora del Valle de Aburrá gana menos de dos salarios mínimos legales)

Aspectos relacionados con el tema

Para este tema preocupa principalmente el problema de la disponibilidad real de suelo apto para vivienda y para desarrollo urbano y, en relación con ello, la tenencia y las posibilidades de acceso.

En la fase de análisis compartido se pide indagar sobre el problema del mercado de la tierra; su disponibilidad (o libre mercado) confrontando con el monopolio que pueda

[21] Concepto que se hace explícito más adelante y donde se clarifica el de política de vivienda.

existir sobre ella. Se quiere conocer acerca de la disponibilidad de predios públicos con destinación a VIS.

También interesa conocer la vocación del suelo en cuanto a sus usos (vivienda, usos complementarios, usos compatibles con vivienda, etc.), así como su capacidad portante y sus condiciones geotécnicas. Así mismo, conocer las restricciones para albergar vivienda por situación de riesgos, por afectaciones de uso, por impactos industriales, por desplazamientos a causa de obras civiles, etc.

En síntesis, es importante precisar en los distintos municipios del Valle de Aburrá aspectos como: tenencia, usos del suelo, competencia por su disponibilidad, condiciones geotécnicas y topografía de terrenos, así como la normatividad existente al respecto.

POLÍTICA Y NORMAS

La creciente concentración de la población en los grandes centros urbanos, agravada en las actuales circunstancias del país, hace que el problema de la vivienda adquiera una nueva dimensión socio-política. El concenso que mostró el análisis compartido es que en general, no hay una política clara y viable en este campo, tanto en el nivel nacional como en el metropolitano y local. Más bien, se tienen múltiples normas dispersas que se confunden con planes (casi siempre ausentes) y llevan a una tramitología y reglamentación excesivas y complejas que inciden seriamente en el encarecimiento de las viviendas.[22]

Aspectos relacionados con el tema

Las preocupaciones manifestadas en el análisis compartido en relación con este tema se refieren, en primer lugar a la búsqueda de claridad en una política nacional de vivienda que permita el desarrollo de un sistema en el que cada localidad pueda ejercer políticas propias que en concordancia con las del nivel superior.

Se plantea indagar sobre la existencia de políticas e instrumentos que guíen el que hacer en lo local, en lo regional y en lo nacional. Así mismo se propone observar la capacidad en la gestión pública y la voluntad política de los gobernantes. Esto puede ser medido mediante un examen de la tarea planificadora en los municipios; el establecimiento de normas, su regulación y control, el diseño y puesta en marcha de planes y proyectos y aún más: conociendo la prioridad política que las administraciones le están dando al tema de la vivienda y el hábitat.

[22] Puede verse en forma ampliada en la parte de análisis compartido.

En síntesis, se reconoce la importancia de abordar estratégicamente estos temas claves que, vistos en sus interrelaciones, permiten una reflexión y priorización del análisis.

FINANCIACIÓN

Como se ha visto, la problemática del suelo urbano y de las políticas llevan a la necesaria consideración de otra variable clave, **la financiación**. El difícil acceso a una vivienda digna apunta directamente a este factor: las condiciones socio-económicas de alta pobreza de un gran volumen de población, agudizadas por los conflictos socio-políticos y de violencia en la ciudad y en el campo, que dan lugar a los grandes desplazamientos, no permiten a un importante número de familias demandantes de vivienda, acceder a los actuales sistemas financieros a pesar de los logros obtenidos con la disminución de las tasas de interés[23] para hacerse a una solución digna.

Aspectos relacionados con el tema

En relación con el problema del mercado financiero de la vivienda (que incluye el del suelo), en la fase de análisis compartido, se manifiesta preocupación sobre asuntos como el libre mercado de la vivienda y la necesaria regulación entre oferta y demanda. Se precisa indagar acerca de las políticas financieras a escala nacional, así como las políticas al interior de cada uno de los municipios del Valle de Aburrá.

Se quiere, en consecuencia con lo anterior, conocer los aportes públicos -a escala municipal - para aliviar el déficit, la capacidad de gestión de los entes municipales para acceder a otros recursos públicos del orden nacional y de igual modo interesa conocer las herramientas públicas para que las personas puedan acceder a financiación oficial.

Hay preocupación por revisar instrumentos financieros públicos como el subsidio a la demanda y los instrumentos privados como el sistema UPAC.

OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Resulta necesario conocer acerca de otras situaciones que, aunque no se hayan expresado como temas claves, pueden tener importancia para cada municipio y estar íntimamente ligadas al problema del suelo, de las políticas, y de la financiación o que en general tienen especial valor en la problemática de la vivienda y el hábitat en cada localidad: temas como lo social, lo cultural, los servicios, etc..

[23] Durante el proceso de este estudio, se han realizado cambios en cuanto a la financiación de vivienda, posteriores a la etapa del DIAGNOSTICO COMPARTIDO, que alivian en parte la situación.

EL PROBLEMA DEL SUELO

Partiendo de una caracterización general de los municipios se tienen los datos del cuadro 14.

CUADRO 14.
ÁREA, POBLACIÓN, DENSIDAD Y DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL POR MUNICIPIO DEL VALLE DE ABURRÁ

MUNICIPIOS	AREA KM2	POBLACIÓN	DENSIDAD HAB/KM2	POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN RURAL
BARBOSA	206	43,725	212	42.70%	57.35%
BELLO	149	311,544	2,091	97.40%	2.60%
CALDAS	150	56,426	376	91.22%	8.78%
COPACABANA	70	54,046	772	85.10%	14.90%
ENVIGADO	50	135,042	2,701	95.41%	4.59%
GIRARDOTA	78	32,649	419	81.80%	18.20%
ITAGUI	17	202,617	11,919	97.23%	2.77%
LA ESTRELLA	35	39,869	1,139	82.96%	17.04%
MEDELLÍN	382	1,858,685	4,866	95.04%	4.96%
SABANETA	15	31	2	82.81%	17.19%

FUENTE: Anuario Estadístico Metropolitano 1995

EL SUELO URBANO EN LA ZONA SUR DEL VALLE DE ABURRÁ

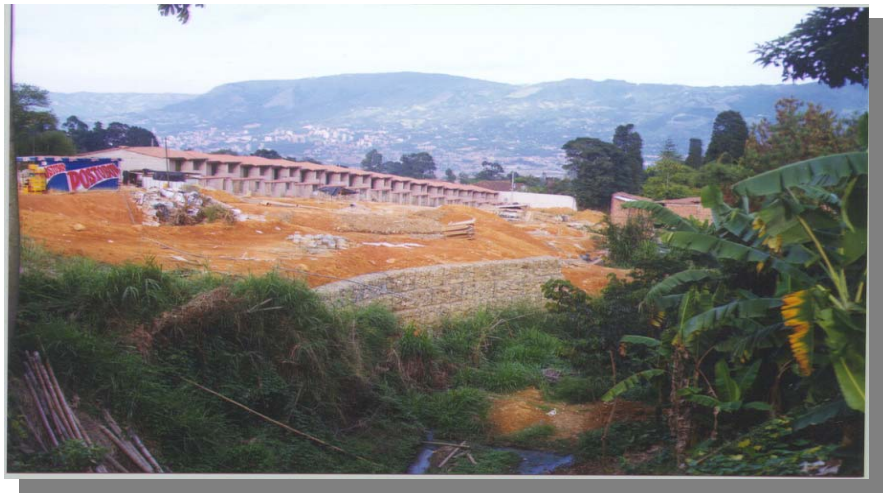
La situación de la zona sur del valle de Aburrá frente al suelo, se resume en lo siguiente:

Fundamentalmente, existen dos tipos de restricciones en esta zona del Valle del Aburrá: son los referidos al tema de la **disponibilidad de servicios públicos,** especialmente en Caldas y la **condición topográfica de los suelos**.

Caldas es el municipio con más cantidad de tierras geotécnicamente aptas, pero la infraestructura vial y de servicios presenta un atraso considerable, que requiere de una inversión sumamente elevada, que el municipio no gestiona todavía. La problemática de Sabaneta y Envigado tiene que ver con la poca disponibilidad de tierras planas, o de topografías suaves y los costos que implica la adecuación de terrenos para VIS. De otro lado se presenta una fuerte presión por la ocupación en vivienda de estratos altos, de los terrenos de conservación forestal.

Itagüí, dejó deteriorar rápidamente zonas de topografía difícil, lo cual hace que su recuperación sea improbable y sólo le quedan alternativas similares a las de Envigado y Sabaneta. Es decir, reordenar y redensificar zonas para la localización de la vivienda. Envigado y Sabaneta son los municipios con suelos más difíciles para construcción, lo cual incrementa los costos finales de la vivienda, al aumentarse la inversión en la infraestructura de fundaciones de las edificaciones.

La vocación histórica que han tenido estas poblaciones, cuenta a la hora de pensar en la disponibilidad y costos de los suelos para la localización de proyectos de vivienda. Particularmente en los municipios de la margen derecha del río, las tierras han sido fincas de familias de estratos altos por lo tanto los costos de la tierra son sólo accesibles para proyectos de viviendas de estratos elevados. Por el contrario, las tierras de las poblaciones del costado izquierdo del río, han pertenecido a personas de estratos medios, haciendo que los costos de los suelos sean accesibles para proyectos de VIS, entre otros. Otro aspecto que incide notoriamente en los costos y tenencia de la tierra, es la vocación de carácter obrero de los habitantes de Itagüí, Caldas y La Estrella, que ha hecho que se estigmatice a la población y no sea atractiva para la localización de vivienda de estratos altos.



Presión por urbanización con fuertes efectos ambientales. Municipio de La Estrella

Tal vez los únicos municipios que presentan posibilidad de disponibilidad de tierras, son Caldas y La Estrella. Por tal motivo, especialmente La Estrella presenta presiones por urbanizar zonas que hasta hace poco carecían de interés para el mercado inmobiliario de vivienda. Itagüí, Envigado y Sabaneta presentan grandes densidades de ocupación del terreno, por lo cual se ven abocados a diseñar planes de ocupación del terreno con otras características en términos de normatividad.

La realidad de los municipios del Sur del Valle de Aburrá, se refleja en el hecho de que la poca disponibilidad de suelos aptos para la construcción, no tiene respuestas ingeniosas en la gestión de las administraciones municipales. En este sentido se puede apreciar como Caldas, que es el municipio con mas terreno con posibilidades de ser urbanizado, debe invertir en infraestructura de servicios públicos. Entre tanto, el resto de municipios requiere el reordenamiento de las áreas urbanas e invertir en dotación de equipamiento público que responda a las exigencias de espacio de la población.

En síntesis, los espacios que son aptos para la construcción y expansión urbana, en la zona del Sur del Valle de Aburrá, requieren de una gran gestión por parte de las administraciones municipales.

EL SUELO URBANO EN LA ZONA NORTE DEL VALLE DE ABURRÁ

Existen diferencias en cuanto a existencia de terrenos aptos para urbanizar en los municipios del norte del Valle de Aburrá. Mientras en Bello, Girardota y Barbosa hay bastante escasez de suelo en la zona definida como urbana, en Copacabana existen grandes extensiones urbanizables dentro del perímetro urbano. Sin embargo, estas últimas son de propiedad particular y están monopolizadas por unas pocas familias.

La ampliación del perímetro urbano, como en la zona sur, depende de la cota de servicios, la cual está determinada por la dotación de los servicios públicos básicos. En los cuatro municipios del norte, hace poco entraron las Empresas Públicas de Medellín, a instalar los sistemas de acueducto, alcantarrillado y energía, lo cual ha llevado a los municipios a estudiar la posibilidad de ampliación del perímetro urbano.

Dicha ampliación, lleva de la mano la actualización de los planes de reordenamiento territorial y los planes del uso del suelo, en los cuales algunos municipios están contemplando áreas de transición urbano-rural, zonas para uso residencial y particularmente para destinación en VIS, y zonas para la localización de algunas industrias.

La ampliación, también ha implicado que algunos asentamientos antes instalados fuera del perímetro, ya entran a formar parte de la zona urbana y deben ser legalizados. La nueva presión por la tierra, a partir de la ampliación del perímetro, exige una rápida normatización, pues aparecen oferentes particulares y grupos que

organizan tomas de terreno o quienes hacen ofertas piratas. Las oficinas de planeación están enfrentadas a la tarea de normatización. Se resalta el rigor que ha empleado en ello la Oficina de Planeación en el Municipio de Bello.

El caso de Copacabana es muy particular. Allí no hay grandes dificultades por la disponibilidad de terrenos que existe, ya que el crecimiento urbano no ha sido interés en las últimas administraciones. La expansión no se considera necesaria, las densidades son bajas y se plantean programas menores de redensificación en zonas ya construidas. Caso contrario ocurre en Girardota: con el fin de mantener la restricción a la expansión, ha incentivado el crecimiento en altura y la redensificación. De este modo se responde a la demanda generada por aumento de la población por crecimiento vegetativo.

En todos estos municipios no se han conformado los Bancos de Tierra, en algunos casos por la no existencia de terrenos aptos para el desarrollo de vivienda, en otros casos por que los terrenos son de propiedad privada, y las herramientas de apoyo a la Ley de Reforma Urbana no han encontrado una verdadera aplicación.

Llama la atención que en los cuatro municipios del norte existen restricciones por riesgos para construir vivienda o para legalizar asentamientos, y aún no se tienen los inventarios de zonas de alto riesgo en las condiciones que exige la Ley. En su lugar existen estudios como documentos de apoyo que consisten en análisis muy técnicos y sólo desde la disciplina de la geología o la geotécnia. Copacabana, por ejemplo, es considerado de alto riesgo ya que todo el casco urbano, en su margen oriental (centro del municipio), sufre graves inundaciones en la vega del Río Medellín y enfrenta la ocurrencia permanente de deslizamiento en la base de la ladera oriental. Sin embargo, esto no ha puesto restricciones a la vivienda, porque de ser así todo el centro del municipio tendría que ser reubicado.

Presión por el suelo para uso industrial e invasiones en áreas para el futuro tren de cercanías. Municipio de Barbosa

La industria es un factor que también genera restricciones, produce desplazamientos y ejerce presión sobre usos y costos del suelo. En Copacabana se ha podido manejar la situación. A pesar de la presión que aumenta la demanda por el suelo para la industria, el Municipio maneja unas franjas de reserva de 150 mt de ancho a lo largo del Río. En Barbosa en cambio, la presión por el suelo para uso industrial ha generado una enorme especulación, no existen estudios sobre impacto por industria y no se han reglamentado ubicaciones ideales para la misma.

En cuanto a presión social por suelo urbano para vivienda se observa que existen asentamientos ilegales originados en tomas de terreno y en urbanizaciones piratas principalmente en Bello y en Barbosa. La Oficina de Planeación de Bello está trabajando en normatización para controlar estos fenómenos y está ejecutando programas de legalización principalmente en la parte occidental. Sin embargo, en la parte oriental del municipio comienza a aparecer presión por parte de algunos desplazados provenientes de otras regiones del Departamento de Antioquia.

Por parte del sector privado también existen presiones por suelo. Ante la saturación en Medellín y los Municipios del sur, los constructores privados buscan adquirir terrenos urbanizables principalmente en Bello. En Copacabana, por su lado, ha aumentado la presión de particulares por vivienda de estrato 5 y 6 en terrenos ubicados en el costado occidental del municipio, en la otra margen del río. Así, las fincas de recreo se van convirtiendo en lugar de residencia para familias de Medellín. Las densidades son bajas, pero no hay suelo disponible para redensificar.

En general, en los 4 municipios del norte, los usos están siendo muy demarcados por hincamientos metropolitanos. Apenas se está comenzando a reglamentar el plan de usos del suelo para vivienda y para otras actividades en cada una de las localidades.

En Bello se resalta la forma como el plan de usos del suelo trata de equilibrar socialmente los diferentes estratos socioeconómicos, así en Niquia se espera realizar un programa que mezcle estratos 4 y 5, que aglutine vivienda con usos complementarios y múltiples como educación superior, salud, recreación, etc. Este proyecto se logró planear así a pesar de la presión que ejerció el Área Metropolitana para que allí sólo se albergara VIS.

EL SUELO URBANO EN EL CASO DE MEDELLÍN

Es evidente la escasez de tierra para desarrollar programas masivos de vivienda social. Prácticamente las áreas disponibles son áreas de riesgo geológico–geotécnico, lo que impide el desarrollo de proyectos en ellos debido a los altos costos de adecuación de los terrenos.

Los llamados asentamientos subnormales en Medellín

Aproximadamente el 35% de la ciudad está conformada por barrios con distintos niveles o características- de subnormalidad.[24] En 1997, se considera que existe una población de 250.000 habitantes (10.000 familias) en tales barrios. Según inventarios, en el año 1992 se contabilizaron en Medellín unos 75 asentamientos, ya en 1994 eran 87 asentamientos (200.000 personas en 45.000 viviendas)[25] que representan un 11% de las viviendas y el 12% de los habitantes de Medellín. Los últimos datos dan cuenta de 86 barrios informales, con grandes problemas de estabilidad del terreno y un alto nivel de ilegalidad en la tenencia del suelo, que según fuente del documento: Anexo 1 PRIMED FASE II, 1997, están clasificados por niveles así:

Barrios del Nivel 1	= 22
Barrios del Nivel 2	= 33
Barrios del Nivel 3	= 31
Total	86

De las 250.000 personas que viven en asentamientos informales, y con la tendencia de los problemas que, a partir de 1995 han estimulado nuevamente la inmigración, se presume que en el año 2.002 serán más de 300.000 (ver confrontación documental)[26], aumentando la presión por suelo urbano..

El nuevo fenómeno de los desplazados agrava la situación de estos asentamientos por cuanto éstos se ubican en zonas de alto riesgo, que son las que primordialmente absorben esta población. Las Naciones Unidas hablan de 1'500.000 desplazados en Colombia de los cuales un 40% se dan en Antioquia y principalmente en las regiones del Chocó Antioqueño y Urabá y se ubican en las periferias de Medellín. [27]

Con miras a evitar experiencias de reubicación, no muy favorables como las del barrio El Limonar[28], se resuelve microzonificar las áreas de alto riesgo con el objeto de definir en mayor detalle zonas **mitigables** y zonas **no recuperables** y lograr así disminuir las reubicaciones. Hoy el PRIMED hace, en menor escala, relocalizaciones en el entorno inmediato de los propios asentamientos.

---

[24] Niveles de subnormalidad Ver Anexo Nº3 pag.148 y ss. del Documentos PRIMED FASE II
[25] Confrontado con datos del documento enunciados en Anexo Nº1 Asentamientos Informales de Medellín e información de CORVIDE en 1997
[26] Idem Cap. I, pág. 12.
[27] Algunas cifras relevantes sobre la población desplazada en Colombia, Apéndice 5
[28] Barrio construido para desplazados de zonas de alto riesgo en el corregimiento de San Antonio de Prado, perteneciente al municipio de Medellín.

Mejoramiento integral del hábitat y problemas de suelo urbano

El PRIMED hace intervención integral específicamente en asentamientos de Nivel 2, de pobreza con problemas de terrenos, sobre los que se debe desarrollar una intervención técnica y de legalización de los bienes. Se trata de una acción de carácter integral y participativa, experiencia que se convierte en orientadora de las políticas nacionales de vivienda y desarrollo urbano.

Dada su aceptación es posible ampliar la política del PRIMED a escala metropolitana. Ya ha habido experiencias positivas de concertación entre CORVIDE e Itagüi en áreas aledañas a la estación del Metro tales como la relocalización del barrio Santa Cruz, en la que hubo concertación entre el Municipio, la empresa Metro y la comunidad afectada.

Planeación Metropolitana, a través de la Unidad de Asentamientos Subnormales, ejerce la orientación y control de las políticas en estas zonas "donde la dinámica de la informalidad es muy variable", por eso se dificultan las estadísticas al respecto. La encuesta SISBEN cubre información de estratos 1 y 2.

Además de la política de intervención integral en los asentamientos del nivel 2, se trabaja en **prehabilitación** para llevar los del nivel 1 al 2 y en **programas de relocalización** pues son estos asentamientos los que resultan en áreas comprometidas con macroproyectos como el de la Regional del Norte (Doble calzada Bello - Hatillo, corredor multimodal del Río entre puente Acevedo y puente El Mico, doble calzada Medellín - Santuario, autopista a Bogotá).

Nota. Los respectivos proyectos poseen los datos sobre número de viviendas por relocalizar, con responsabilidad de actuación por parte de CORVIDE.

Es una realidad que las soluciones para resolver el déficit acumulado de vivienda no tienen cabida en Medellín[29]. El macroproyecto del Norte, buscar habilitar tierras del Valle hacia el Norte (Bello, Copacabana, Girardota). Es hacia allí "a donde se puede potenciar la **expansión urbana**". Debe pensarse que si el equipamiento colectivo no es hoy suficiente para el déficit de vivienda existente, con mayor razón debe considerarse en los estudios de previsión, las necesidades de la nueva población que tendrá el desarrollo del norte con esos proyectos, además del tren metropolitano y el futuro tren de cercanías.

Los habitantes sobre la cuenca de la quebrada la Iguaná se afectan, a su vez, con el macroproyecto: Vía de acceso al portal oriental del túnel de occidente.

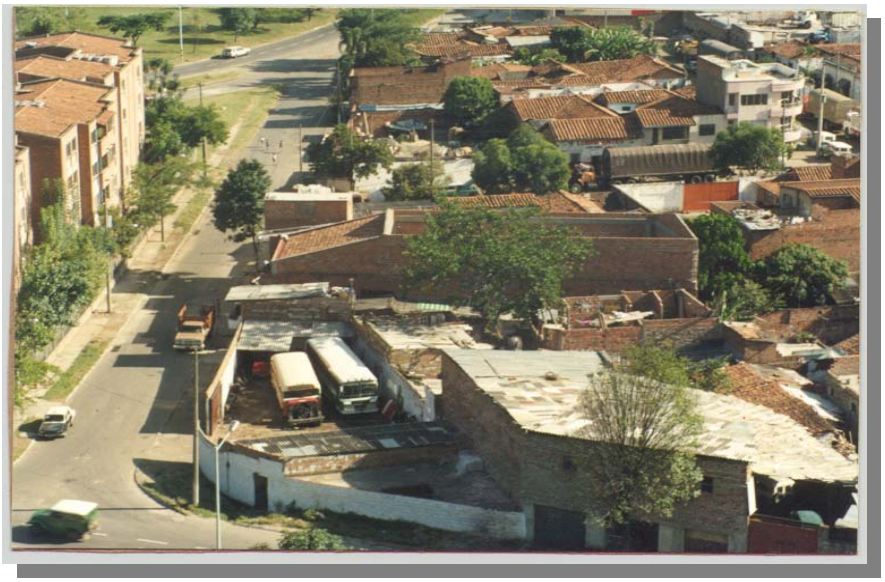
Hay un grupo de barrios -sobre todo aquellos no planificados- que requieren otro tipo de intervención, de **regularización urbana y de legalización o titulación de la tierra**.

[29] Ver datos déficit cuantitativo y cualitativo de Medellín - Fuente CORVIDE

La administración Municipal, con CORVIDE ya ha iniciado su intervención en este sentido en el Playón -Comuna Nororiental.

En la **modalidad de la prehabilitación** trabaja EPM. Su labor consiste en instalar, aún en las zonas declaradas de alto riesgo, unas "pilas públicas" (contador comunitario); provee tuberías y asesora la instalación de energía a la espera de alternativas de localización. Lo anterior, en cumplimiento de la Ley 9ª, Artículo 47 sobre el derecho de los habitantes de las respectivas viviendas, a solicitar y obtener servicios públicos[30] (ver entrevista en Unidad de habilitación de viviendas de EPM. Apéndice 5).

En las áreas centrales de la ciudad también se considera que hay subnormalidad en los inquilinatos y algunas zonas de uso habitacional o mixto están ocupadas por familias de bajos recursos, que en su mayoría derivan el sustento de la actividad comercial o de pequeña industria que allí se realiza. Para estas familias se dificulta la oportunidad de permanecer en el lugar presión dada la presión de urbanizadores por este suelo construido (caso Corazón de Jesús, Naranjal,...) para realizar programas dirigidos a estratos mas elevados**.**



Presión por suelo urbano en zonas susceptibles de renovación. Barrio Naranjal

[30] Este artículo 47 quedó derogado por la actual Ley 388/97 en su Artículo 138, numeral 1.

Sin embargo hay una presión muy alta por estos suelos por lo que esa han Con el concurso de Naciones Unidas -Convenio de Gestión Pública- y de la entidad francesa PACT-ARIM -con experiencia de reconstrucción en la postguerra-, bajo la **política de protección a moradores,** se avanza en programas de rehabilitación urbana (casos Niquitao y San Benito) allí se innova con figuras como hoteles de paso y leasing, entre otras. (ver entrevista PACT-ARIM en apéndice 5)

Se comenta que, debido al costo del suelo en esos sitios centrales, las soluciones resultantes de tales programas son muy caras para los pobladores de esas zonas. Sin embargo el proyecto de Niquitao se tiene hasta el año 2.003.

Intervención en materia de mejoramiento de vivienda rural.

La Unidad de Habilitación Viviendas de EPM hace programas en corregimientos y veredas. En los circuitos veredales en concordancia con el plan rural del municipio.

En el área rural: San Cristóbal, Palmitas, Santa Elena, San Antonio, Altavista (más cercano al área suburbana), Aguas Frías, Manzanillo, etc., hay inquietudes de los pobladores en relación con inminentes desplazamientos ante el desarrollo de proyectos viales.

EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA Y LAS NORMAS

Acerca de los Conceptos

En primer lugar, ante la confusión conceptual de términos manejados en los procesos del análisis compartido, se hacen las siguientes precisiones:

Política**,** el concepto se refiere a la definición de las directrices que orientan las acciones que se realizarán en un campo específico sobre una base teórica clara y coherente con una realidad, con miras a lograr unos objetivos propuestos.

De una forma más simple, una política de vivienda y hábitat es el conjunto de directrices en el contexto de una política urbana (no se deben considerar políticas sectoriales aisladas) que orienta la acción positiva hacia la solución del problema de la vivienda, en todo su contenido. Tiene un propósito definido en términos de los objetivos que quieren lograrse; un enfoque integral de los componentes o factores que deben considerarse, así como de los instrumentos que permitan su ejecución, mediante las estrategias seleccionadas para el logro de dicho propósito.[31]

[31] Se remite a: Pautas que orientan el estudio de Vivienda y Hábitat en Estructura Conceptual.

Norma, es la regla que se debe seguir (la reglamentación). Su conjunto constituye un estatuto sobre determinada materia (el estatuto urbano comprende las normas sobre el desarrollo urbano).

De este concepto, se desprende que las normas son instrumentos y no deben confundirse con planes y políticas como usualmente se interpreta en los municipios, al asumir la norma por si sola, desconectada de una orientación política. En su carácter de instrumentos se han articulado en la reflexión sobre políticas.[32] Así, son instrumentos legales de una política de vivienda, las normas jurídicas sobre la materia como la Ley 03/91 sobre el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social ; la Ley 09/89 sobre Reforma Urbana; la Ley 388/97 sobre Desarrollo Territorial en lo que hace referencia a la vivienda. Así mismo son instrumentos normativos los Estatutos de Planeación, Usos del Suelo Urbanismo y Construcción de cada uno de los municipios del Valle de Aburrá ; las normas de los concejos municipales, acuerdos que adoptan los planes de desarrollo, por ejemplo.

CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DESDE LO POLÍTICO-SOCIAL

La tendencia mundial hacia la concentración de población en grandes centros urbanos toma para el país una mayor fuerza en estos últimos años, con los desplazamientos campesinos hacia las periferias de las grandes ciudades.[33] A ello se suman las condiciones inherentes a la vida urbana, la inequitativa distribución de la riqueza y las condiciones de extrema pobreza con las que vive un amplio sector de la población. Todo ello hace que el problema de la vivienda supere el problema económico o físico y adquiera una nueva dimensión socio-política.

En especial en Medellín y el Área Metropolitana, se ubica el 19.66% del total de la población desplazada en 1996 (la región de la cual sale el mayor número de familias desplazadas es Urabá). Estas cifras son indicativas de la grave situación, comparada con la de otras regiones del país, [34] que hoy tienen gran incidencia en las condiciones de vivienda y hábitat en el Valle de Aburrá.

«De seguir este desplazamiento forzado y sin control puede ocasionar en esta área y específicamente en Medellín una explosión social de serias repercusiones. (Ya se siente en algunos municipios). La ciudad, a diferencia de hace 20 o 30 años, no dispone de los espacios de aquella época ni de la infraestructura necesaria para

---

[32] Ver apéndice 3.

[33] Se calcula un total de 929.000 personas desplazadas desde 1985 que responden aproximadamente a 166.000 hogares en el país. Fuente: Boletín Nº 6. CODHES INFORMA, Bogotá marzo 13/97.

[34] Ver anexo 3: Algunas cifras relevantes sobre población desplazada.

atender estas migraciones».[35] En abril de 1997 tuvo lugar la más grande ocupación por desplazados en la ciudad, con la ubicación de 3.000 "cambuches" en el sector de Blanquizal, al occidente del barrio Calazans, que fueron forzados a desocupar y se trasladaron a engrosar otras invasiones de la ciudad y del Valle de Aburrá.

En las laderas de Medellín se han identificado 14 barrios de invasión en los cuales se contabilizaron cerca de 2.700 viviendas en el mes de mayo de este año. De acuerdo con los censos levantados por la Pastoral Social de Medellín, se han identificado las siguientes invasiones, que se presentan en el cuadro 15.

Este fenómeno de los desplazados se convierte en un hecho crítico que agrava la situación del déficit de vivienda por cuanto "los desplazados en su inmensa mayoría (68%) prefieren permanecer en el lugar donde ahora se encuentran porque la violencia se mantiene en sus lugares de origen. Un 18% insiste en opciones de ubicación en otras zonas del país (especialmente en el campo) y un 14% manifiesta el deseo de retornar a sus zonas de origen".[36]

CUADRO 15
Invasiones en las laderas de Medellín 1997

Parroquia	Invasión	Nº de Viv.
Jesús Amigo	Don Félix en Carambolas	30
Jesús Amigo	La Loma de la Cruz	60
Nuestra. Sra. del Carpinelo	El Pesebre	350
Sto. Domingo Savio	El Pinal	400
Sto. Domingo Savio	El Trébol	500
Sto. Domingo Savio	La Torre	450
San Blas	El Oasis, El Jardín	120 casas
El Ecce Homo	Olaya Herrera	400
San Pablo Apóstol	El Esfuerzo, El Picacho	210
Sta. Margarita Mª de Alarcoque	Vallejuelo	70
Hnos. Misioneros de la Caridad	17 de Noviembre.	20
Hnos. Misioneros de la Caridad	13 de Noviembre.	100
San Luis Beltrán	San José de Bello Oriente	sin dato
TOTAL		2.710

FUENTE: Desplazados, un reto pastoral. Vídeo. Pastoral Social Medellín, abril 1997

Otro aspecto que caracteriza el problema es el de los movimientos poblacionales intraurbanos que se dan al interior de la ciudad de Medellín en gran parte por factores de inseguridad. En un análisis elaborado por la Sección de Asentamientos Humanos del DAPM, sobre el Censo de Población y Vivienda (1995), referido a 11 invasiones de Medellín, producidas ese año, se indica que "el 75% de sus habitantes eran

[35] Hacia dónde va Colombia? Una Mirada desde Antioquia. Medellín, mayo 1997, página 150
[36] Boletín Nº 6 CODHES INFORMA, Bogotá marzo 13/97, página 3

invasores provenientes del mismo Medellín y el 25% restante tenían como origen otros departamentos, otros municipios de Antioquia y otros municipios del Area Metropolitana". [37]

Como puede verse, el problema de la violencia que afecta notoriamente a la población urbana del Valle de Aburrá agudiza las difíciles condiciones de hábitat de aproximadamente 250.000 personas que ocupan cerca de 45.000 viviendas en 87 asentamientos precarios que se han identificado en Medellín.[38]

En síntesis, el fenómeno de los desplazados agrava la situación de estos asentamientos por cuanto éstos, ubicados en su mayor parte en zonas de alto riesgo son los que primordialmente absorben dicha población: las Naciones Unidas hablan de 1'500.000 desplazados en Colombia de los cuales un 40% provienen de Antioquia y principalmente de las regiones del Chocó Antioqueño y Urabá que se ubican en las periferias de Medellín. [39]

LA PROBLEMÁTICA DESDE EL TEMA DE LA POLÍTICA

Frente a las anteriores condiciones que agravan el problema del déficit de vivienda en Medellín y el Area Metropolitana, un aspecto fundamental es el consenso que mostró el análisis compartido acerca de la ausencia de una real política de vivienda dirigida a todos los sectores poblacionales y enmarcada en un contexto integral.

Se destaca igualmente, el consenso sobre la falta de voluntad política de los actores públicos responsables de la ejecución de las políticas de vivienda, cuando se reconoce que existen en algún sentido políticas (formulaciones), pero que no se logra llevarlas a cabo.

Se dan diversas miradas sobre este tema, pues, si bien tiene formualciones válidas, no se ha constituido en un hecho político real dentro del Estado Colombiano, las siguientes citas muestran algunas posiciones:

> *"Ciudades y Ciudadanía es la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias,*

[37] Una visión diagnóstica del problema de la vivienda. El caso de Medellín septiembre 11/96.
[38] Ver datos anexos 1 en PRIMED FASE II 1997 y confrontados con información de CORVIDE:

[39] Ver síntesis informativa: Fuente Pastoral Social de Medellín.

democráticas, ambientalmente sostenibles y con mayores niveles de identidad colectiva". [40]

"La inexistencia de política estatal de asentamientos humanos....." "El documento Ciudades y Ciudadanía refleja, supuestamente, la política urbana del presente Gobierno. Lo que realmente refleja es el pensamiento bastante interesante de algunos expertos muy reconocidos sobre ese tema, pero eso es muy distinto a ser verdaderamente la política urbana de un Estado." [41]

"Se reconoce el valor de la política formulada en ciudades y ciudadania y su desarrollo para lograr una introducción real en las ciudades colombianas, pero es algo que no se ha asimilado aún." [42]

Tejido urbano. Zona Centro-oriental de Medellin.
Foto archivo Consejería Presidencial para Antioquia

Antes de convalidar o confrontar los consensos logrados en el análisis compartido,[43] es importante hacer referencia a la política urbana nacional como contexto en el cual necesariamente debe enmarcarse una política de vivienda.

---

[40] La Política Urbana del Salto Social Ciudades y Ciudadanía. 1995, Santa Fe de Bogotá. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda.
[41] Ver apéndice 1.
[42] Ana Isabel Zea (Abogada asesora de UN para Planeación Metropolitana en materia de ordenamiento urbano). Ver apéndice 5.
[43] Ver en: Análisis compartido. Tendencias en lo político administrativo

A pesar del interés del Gobierno y de los esfuerzos que se consignan en el documento CIUDADES Y CIUDADANÍA, consultadas las instancias de gobierno, funcionarios de los niveles local, metropolitano, regional; y analizando distintos estudios al respecto, se refuerza un consenso en el sentido de que la actual política urbana no se constituye en un contexto adecuado para el desarrollo de una política de vivienda y hábitat que integre el orden nacional y a su vez en los distintos órdenes territoriales.

Lo anterior explica a su vez el planteamiento reiterativo acerca de la carencia de políticas de vivienda, tanto en el orden nacional ("crece el consenso sobre falta de política de vivienda de interés social, política de suelo y sobre el fracaso de una política de vivienda de interés social a través del subsidio...." "La política nacional del actual gobierno se limitó simplemente a distribuir un subsidio monetario...") [44] como en el orden regional, que prácticamente se ignora y en el orden municipal, donde se confunde el concepto de política con los programas y normas de viviendas.

De otro lado, se reitera una situación que se señalaba en el análisis compartido, y es: aunque se reconoce que existen unas políticas nacionales de vivienda, hay desconocimiento de ellas y mucha dificultad para la interpretación de ciertos aspectos consignados en la Ley, esta situación es bastante similar en los municipios tanto del Norte como del Sur del Valle de Aburrá.

En lo que si hay claridad y parece haber un gran consenso entre los funcionarios de los municipios, es en la definición que se tenía en la Ley 9ª como en la que se tiene en la Ley 388 sobre VIS, con la cual no están de acuerdo ya que la definición sólo se refiere a características físicas y materiales como área y costo.

La definición legal vigente (Articulo 91º de la Ley 388/97) y que deroga el artículo 44º de la Ley 9ª/89, si bien, ya no fija expresamente los topes de precios de la vivienda de interés social en salarios mínimos legales (SMLV) como la norma derogada, sí señala que « . . .en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a los hogares de menores ingresos . . . ».

La condición actual de escasez de tierras aptas para la localización de proyectos de vivienda en los municipios del sur del Valle de Aburrá hace que se desarrollen situaciones similares, en cuanto a las tendencias de la política de vivienda en cada una de las localidades. En tal sentido se pueden destacar las siguientes coincidencias:

- Fragilidad de las oficinas de planeación municipal, al no contar con la disponibilidad de personal, espacio y tiempo para realizar funciones relativas a la proyección del desarrollo urbano municipal.

[44] Apartes de las opiniones de los consultados en los diferentes talleres.

- Se intuye la necesidad del reordenamiento territorial y la definición de proyectos de redensificación de centros históricos y readecuación de zonas deterioradas, pero no se toman medidas para ello. No se concibe aún la preinversión para estos proyectos.
- Limitación de las funciones de planeación, en torno a la aplicación y control urbanísticos: la mayoría de sus funcionarios se dedican sólo a este fin.
- Se pretende elevar los estándares de VIS, con medidas que se apoyan en normatividades rigurosas.
- Pese a que se acepta la posibilidad de alojar VIS en su jurisdicción, las administraciones municipales sólo estimulan la presencia de vivienda de estratos intermedios y superiores.
- Se percibe gran dificultad para una articulación real en todo el territorio metropolitano de sus políticas, planes, programas y acciones en materia de vivienda. Esto constituye una debilidad del conjunto de los municipios que lo conforman y denota un escenario de conflictos intermunicipales.

Esta situación fue validada a través de la serie de talleres realizados[45] y confrontadas con los funcionarios de las distintas instituciones que tienen alguna responsabilidad en la atención del problema de la vivienda en el Valle de Aburrá. Ante este diagnóstico en materia de políticas (políticas en general, política urbana, política de asentamientos humanos, de vivienda urbana y/o rural),[46] es importante hacer algunas anotaciones que pueden aclarar confusiones y dar bases para avanzar luego en la formulación de estrategias al respecto.

Analizadas las diferentes opiniones [47] se precisan estos elementos:
La confusión de términos y conceptos. Se manejan indistintamente conceptos como política (política integral, política nacional, políticas sectoriales), planes de viviendas, programas, instrumentos legales, estatutos de ordenamiento físico, normas urbanas, planes de desarrollo, de ordenamiento territorial,... lo que produce confusiones, no sólo al interior de las entidades (entre funcionarios, técnicos y políticos) sino en el concierto de los ciudadanos, creando dificultad para el entendimiento de los fenómenos y por ende, para el proceso participativo y de concertación entre los actores involucrados, desde el reconocimiento de la problemática hasta la formulación de políticas, líneas estratégicas y proyectos de solución.

El desconocimiento acerca de las competencias y responsabilidades en el campo de la vivienda y el hábitat. Si bien existen las normas jurídicas y administrativas al respecto, por un lado, no son lo suficientemente conocidas ni asimiladas por los funcionarios de las distintas instancias responsables sobre la materia, y por otro, persisten algunas tensiones institucionales con respecto a la interpretación de tales competencias. Es el caso de Área Metropolitana-División de Planeación y

[45] Véase resultado de los talleres en APENDICE 2.
[46] Se recogen las distintas acepciones utilizadas por todos los agentes sociales participantes en diferentes actividades dentro del proceso de este estudio.
[47] Véase APENDICE 5,Entrevistas con Actores Sociales de las distintas instituciones y APÉNDICE 4 Entrevistas en los municipios.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana-Municipio de Medellín, tensión entre los municipios del Área (gobiernos locales) y la Junta Metropolitana frente a las atribuciones en materia de planeación y vivienda entre otras.

La falta de información, de estudio y de asimilación de los esfuerzos institucionales en el campo de la formulación de políticas y programas. Resulta paradójico pensar que el afán protagónico de funcionarios e instituciones pareciera ignorar que la conjunción de esfuerzos coordinados redundaría en excelentes resultados (tanto del sector público entre sí como de éste con el sector privado y la comunidad). La experiencia demuestra sin embargo, que hoy se dan pasos positivos en el reconocimiento del trabajo integrado aunque aún se señalan problemas de articulación, Se destaca la experiencia positiva del Programa PRIMED en la ciudad de Medellín, el cual se plantea fortalecer y replicar en más zonas de la ciudad, como también, en zonas de los municipios del Valle de Aburrá. Sin embargo, existen opiniones en el sentido de que este Programa se ha desviado un poco de su objetivo fundamental y que debe ser un organismo coordinador de acciones, mas no ejecutor.[48]. os elementos anteriores explican en parte, la dificultad de articular políticas en materia de vivienda y algunos obstáculos al proceso de concertación que deben considerarse a la hora de seleccionar acciones estratégicas.

PORQUÉ SE PUEDE DECIR QUE NO HAY UNA POLÍTICA INTEGRAL DE VIVIENDA?

La vivienda no ha sido concebida dentro del concepto HABITAT. El propósito de los distintos gobiernos ha sido el de **construir volumen de unidades de vivienda** sin tener en cuenta los servicios básicos y las necesidades integrales urbanas para los nuevos habitantes.

Propósito de generar hábitat con programas de habilitación urbana.
Intervención con espacio público en los bajos del puente del barrio Villa de Guadalupe.
Experiencia desarrollada por la Consejería Presidencial para Antioquia

[48] Ver apéndice 5, Entrevistas con actores sociales.

Con relación a la prioridad política que las actuales administraciones locales, asignan al asunto de la vivienda y el hábitat, existen grandes diferencias. Mientras para algunos municipios crece la prioridad en el tema, como es el caso de Bello, para otros ha bajado o no ha sido prioridad en las últimas administraciones como es el caso de Barbosa y Copacabana.

Para medir prioridad política se observó el tipo de programas oficiales que se realizan. Aparentemente los municipios canalizan los recursos para inversión en vivienda a través de cada FOVIS . Los proyectos oficiales realmente trabajan por cooperación mixta donde el Municipio, en el mejor de los casos aporta terrenos, asesoría técnica y algunos recursos para financiar. Los Fondos, como entidades descentralizadas ofrecen un aporte público - privado y apoyan la gestión de subsidios ante el Inurbe o la Red de Solidaridad Social. Las Corporaciones de Ahorro en algunos casos hacen su aporte al permitir que ciertos usuarios que no tendrían capacidad de endeudamiento puedan entrar al mercado financiero. Se observa una experiencia interesante de cooperación mixta, con tres programas que se están iniciando en Bello.

Se resalta el hecho de estar orientando los esfuerzos públicos en programas de legalización y en programas de mejoramiento barrial, acompañados de ejecución de obras de urbanismo. También se realizan programas de lotes con servicios. Esto en los cuatro municipios del Norte del Valle de Aburrá.

En el caso particular de Barbosa, donde se adelantan proyectos de vivienda para los estratos sociales mas bajos, sólo el 50% son programas oficiales, los demás se adelantan por iniciativa particular y cuentan con la participación de comunidades organizadas.

No obstante lo anterior, el verdadero problema del déficit de vivienda se explica a escala local al observar dos factores: la producción de esta vivienda se apoya en los recursos nacionales o recursos privados; el equipamiento se sustenta en las disponibilidades municipales. Estas dos vías de financiación y ejecución no se armonizan, de allí las grandes deficiencias en servicios y en infraestructura (servicios públicos, vías, centros educativos, transporte y otros servicios comunales, etc.).

La anterior podría verse con claridad si se pudiera establecer la relación entre los metros cuadrados construidos en vivienda, en los períodos de gobierno de los últimos 15 años, con los metros cuadrados construidos en infraestructura de servicios durante el mismo periodo. Sería interesante partir del gobierno de Belisario Betancur, que impulsó la vivienda popular con el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial 1982-1986, pero estas estadísticas no se han levantado porque sólo se dispone de los metros

cuadrados en áreas comunales exigidos por la normas urbanísticas en cada proyecto en particular, sin una visión de conjunto.[49]

La ausencia de una política de desarrollo regional que se plantee el problema de toda la población en su conjunto, donde se consideren los procesos migratorios, en particular los grupos de desplazados que por sus específicas características acentúan la gravedad de las condiciones de calidad de vida de los asentamientos que albergan a los grupos más vulnerables de la población, explica la debilidad para formular una real política de vivienda.

En su lugar, el Gobierno Nacional establece unas metas en volumen de unidades y maneja programas de vivienda en dos modalidades:

- Programas de mejoramiento de la vivienda y el entorno, (focalizado en los asentamientos de alta concentración de pobreza – estratos 1 y 2-)
- Programas de vivienda nueva (con vivienda mínima y unidad básica como soluciones)[50] dentro de la llamada Política de Vivienda Social y Urbana que realmente consiste en una estrategia de Subsidios[51]

En el nivel local, el gobierno ejecuta estos programas y específicamente los de mejoramiento, en el caso de Medellín a través del Programa PRIMED, que está insertado en la formulación del nivel nacional. No obstante dicha instancia es consciente de la necesidad de "unas estrategias a nivel regional y nacional que busquen soluciones tanto a las causas como al problema mismo de los desplazados y en general, que mejoren las condiciones de calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población de nuestros centros urbanos".[52]

Igualmente, desde la Dirección Regional del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) se reconoce que "lo urgente desplaza lo importante" y los trámites gastan el tiempo que debería dedicarse a la formulación de una política regional que parta de "involucrar las responsabilidades de todos" acabar con la cultura paternalista en la que el Estado lo debe hacer todo. Promover el proceso de movilización de actores que se sientan partícipes. En conclusión se acepta que sí se tiene una política formulada pero que falta ponerla en operación.[53]

De las consultas en el DAPM se concluye que a pesar de encontrarse ampliamente formuladas y adoptadas por el Concejo Municipal, las políticas y estrategias en materia

---

[49] Es reiterativa la limitación del trabajo por la dificultad en obtener datos estadísticas

[50] REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo Económico. INURBE. Política de Vivienda Social Urbana. Documento CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social 1994 - 95 (pag. 4 y ss.)

[51] Ver Apéndice 3: Formulaciones de Políticas en materia de Vivienda - nivel nacional

[52] Dr. Luis Alfonso Restrepo G. (Director General PRIMED). Ver APENDICE 5: Entrevistas con Actores Sociales de las distintas Instituciones

[53] Dra. Gina Giraldo (Directora Regional INURBE). Ver APENDICE 5.

de vivienda[54] son ejemplo del cumplimiento de las exigencias legales como requisito, sin que éstas sean asimiladas y adoptadas como guías por los mismos funcionarios.

Los procesos de urbanización se deben orientar en función de las directrices del desarrollo económico con miras a romper la concentración de la población en el Valle de Aburrá. No pueden concebirse programas de número de soluciones donde simplemente se encuentren terrenos libres para construír, (política jalonada por los inversionistas en suelos), sin definir estrategias sobre el desarrollo equilibrado del territorio.

Este estudio convalida el consenso de los actores sobre la urgencia de **priorizar una política de Vivienda de Interés Social** y enfatiza la prioridad que debe tener una política para los sectores poblacionales de menores ingresos; pero esto no excusa para señalar **la ausencia total de directrices en materia habitacional para los otros sectores de población** (medio, medio alto y alto) que sólo tienen para satisfacer su necesidad de vivienda, la libre oferta del mercado y éste a su vez, se desarrolla dentro de unas normas urbanísticas generales, independientes de algunas directrices y estrategias enunciadas en los respectivos planes de desarrollo de los municipios que se quedan en dicho estado, sólo enunciados.[55]

No se ha tenido en cuenta el contexto del desarrollo regional y urbano. Los grandes volúmenes de vivienda se están haciendo en las tierras de menor valor que se ubican en las periferias de los centros urbanos cada vez más distantes de los servicios; algunos inversionistas privados jalonan el crecimiento urbano desarrollando proyectos inmobiliarios en las condiciones que más les favorezcan sin que existan directrices adecuadas de ordenamiento que orienten este crecimiento por falta de esa política a nivel urbano. Un caso muy ilustrativo de esta situación lo muestra el desmesurado crecimiento del sector de San Antonio de Prado que implica territorio de dos municipalidades (Itagüí y Medellín). Aquí se han construido en la década del 90 proyectos como El Limonar (3.000 viviendas), Bariloche (1.000 viviendas), Compartir (400 aptos) y otros como Aragón , Rosedal, Alcázar de los Prados. Actualmente está en construcción Ciudadela Prado con 700 apartamentos.

La mayor inversión en vivienda se ha hecho en los grandes centros urbanos. Se repite el círculo vicioso: se aprovecha la infraestructura existente pero no se planifica el crecimiento para lograr un desarrollo regional equilibrado. La política de subsidios del gobierno nacional[56] está toda orientada a la gran ciudad (el valor del subsidio se da en proporción al tamaño de la ciudad donde se localicen los programas).

---

[54] Ver Marco legal en materia de vivienda en el nivel local en apéndice 3.

[55] Véase Normas locales en apéndice 3

[56] La llamada Política de Vivienda del Gobierno Nacional, se ha limitado al manejo de uno de sus instrumentos como lo es el subsidio a la Vivienda de Interés Social (VIS). Veáse apéndice 3

Si la mayoría de la población colombiana tiene un bajo nivel de ingresos y es en este segmento donde se presentan las mayores demandas por vivienda, no existe una estrategia financiera que se acomode a esta realidad socioeconómica en las formulaciones de políticas de VIS lo cual a su vez, se agudiza con el establecimiento de normas con alta exigencia urbanística y de áreas.

En el Valle de Aburra el 80% de la población trabajadora gana menos de dos salarios mínimos legales, para un grupo familiar con ingresos de esta naturaleza y con un aporte de cuota inicial del 20%, la solución habitacional, teniendo en cuenta las exigencias para un crédito de Corporación[57] no tendría un precio mayor de $10.000.000, este valor incrementado con el subsidio para VIS alcanzaría hasta $14.000.000. Soluciones de este precio no se ofrecen en el mercado inmobiliario del Valle de Aburrá

El panorama anterior se agrava si se considera el volumen de población vinculada dentro del nuevo régimen laboral del país (Ley 50 de 1.993) que posibilita la contratación a término fijo en periodos reducidos, lo que supone inestabilidad laboral y hace de más difícil acceso el crédito en cualquier corporación.

No existe un interés manifiesto en el desarrollo tecnológico. No se han formulado estrategias que apunten a una generación de soluciones que impidan el crecimiento del problema. Cada vez se acumula más el déficit de vivienda y las grandes demandas sólo podrán ser resueltas con tecnologías modernas aplicadas en procesos industrializados.

No ha existido el propósito político de fomentar instrumentos que garanticen metas acordes con las necesidades. En este campo, ni el sector publico ni el privado han estimulado la investigación tecnológica.

> « De acuerdo con 123 técnicas inventariadas por paises en el catálogo latinoamericano de técnicas constructivas industrializadas para vivienda de interés social, se encuentra Colombia con una sola técnica mientras otros paises presentan: Chile 23, Brasil 21, Cuba 19, Venezuela 19 etc.» [58]

[57] El crédito máximo de corporación a 15 años para que una familia no comprometa más del 30% de sus ingresos al atender su obligación, no supera 23 veces el ingreso familiar certificado.

[58] Ejemplo circunstancial presentado por Augusto Uribe en su conferencia « El Subdesarrollo Tecnológico en la construcción de vivienda» dentro de la III Conferencia Nacional de Vivienda. ¿Existe una base tecnológica para la vivienda en Colombia? COMFAMA Medellín junio 15 de 1995.

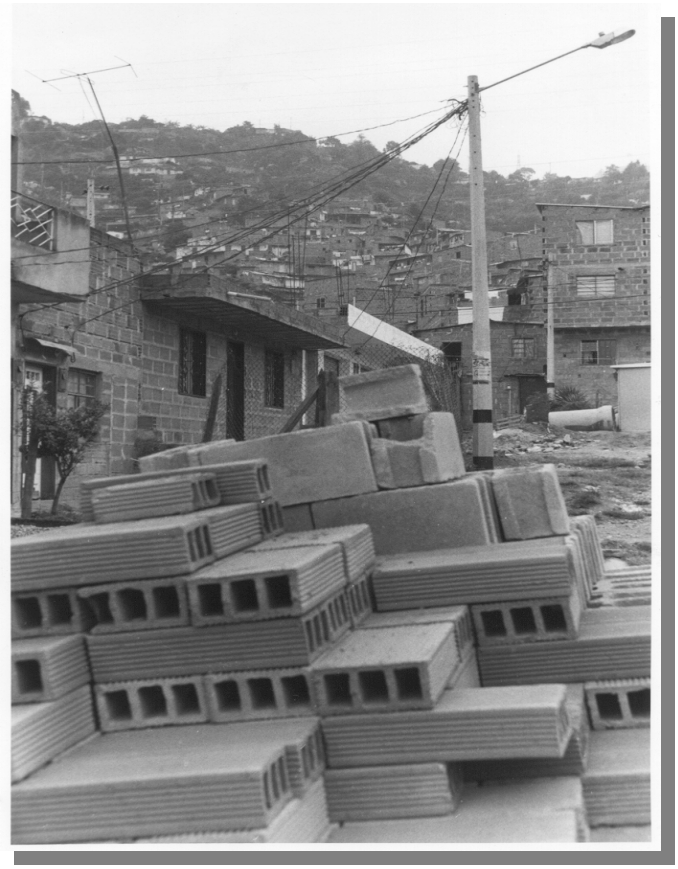


Foto Archivo
Consejería Presidencial
para Antioquia

EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN

Como se presentó anteriormente, tanto en el análisis compartido como en el convalidado, uno de los problemas mas recurrentes es la financiación. Comprende tanto la financiación para la compra de vivienda, como la financiación para la producción de la misma, incluyendo el acceso al suelo.

En cuanto a producción se tiene que en los últimos diez años la única fuente de recursos para las muchas empresas constructoras son las Corporaciones de Ahorro y Vivienda – CAV; cuyas tasas de interés, incluyendo la corrección monetaria, oscilan entre el 40 y el 50%[59] .

[59] MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del salto social. PNUD COL 93/001. Pág 14.

"En el Sector formal, uno de los problemas más relevantes es el comportamiento de la tasa de interés... La liberación tanto activa como pasiva de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAV, ha afectado de manera significativa el costo de los créditos para la construcción y adquisición de vivienda. Mientras en septiembre de 1994 la corrección monetaria se situaba en 19.7% anual, para octubre se elevó al 22,4% y en enero de 1995 alcanzaba 25.6%. De otro lado, mientras en febrero de 1994 la tasa de interés para adquisición de vivienda diferente a VIS, excluyendo la corrección monetaria, estaba en 13.5%, un año después alcanzó un aumento de 2 puntos porcentuales (15.5%). En forma conjunta la corrección monetaria y la tasa de interés, sitúan el costo financiero de la vivienda en las cercanías del 50% anual, lo que implica que el valor de las cuotas de amortización de la vivienda crezca a una velocidad superior de dos veces a la tasa de inflación de la economía". Este es un factor que, de un lado encarece el costo de construcción de la vivienda, y de otro, reduce el margen de población que sería objeto de crédito.

Para la compra de la vivienda, la familia que busca financiación debe recurrir a: las corporaciones de ahorro y vivienda, los fondos de empleados, las cajas de compensación familiar, los préstamos a particulares y/o buscar la solución por medio del subsidio estatal.

En los fondos de empleados y las cajas de compensación familiar, se comprometen las cesantías y prestaciones salariales del usuario como cuota inicial del inmueble y los mismos organismos actúan como intermediarios o como aval en la adjudicación de los programas de vivienda y en la consecución del crédito en las CAV.

Las CAV, creadas para captar y administrar los recursos provenientes del ahorro privado, dirigidos a la construcción y compra de vivienda, funcionan con el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante – UPAC. El sistema garantiza a los ahorradores la no pérdida del poder adquisitivo de su dinero.

Las CAV ofrecen financiar entre el 70% y 90% del valor total del inmueble, aunque en los últimos años se ofrece incluso la financiación del 100%. Existen variados sistemas de pago en los cuales, dependiendo del valor de inmueble, se cobra una tasa de interés que se suma a la corrección monetaria[60]. Ambas tasas están determinadas por la Junta Monetaria y el Banco de la República. Los plazos también dependen de los montos del préstamo y las condiciones de ingresos de las familias, éstos ascilan entre 10 y 20 años. Para ser objeto de crédito la familia debe garantizar que la cuota mensual no exceda del 30% del ingreso familiar mensual.

De lo anterior se puede concluir que una familia con ingresos por debajo de dos salarios mínimos legales difícilmente puede acceder a un crédito para vivienda en una

[60] Tiene como base el promedio anual del incremento en el índice de precios al cosumidor para obreros y empleados.

Corporación. A estos sectores entonces, sólo les queda tratar de acceder a las soluciones de vivienda ofrecidas por el sector público.

La Ley 03/91 "por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el Instituto de Crédito Territorial I.C.T." tiene como propósito fundamental "lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social" (parte del artículo 1º de la Ley).

Su figura primordial fue la creación del "SUBSIDIO[61] familiar de vivienda y los FOVIS -Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana los cuales, en concepto de la actual Dirección Regional del INURBE, no cumplen cabalmente el objeto que les señala la ley de "desarrollar las políticas de vivienda de interés social... aplicar la Reforma Urbana en los términos previstos por la Ley 9ª." (Art. 18º Ley 03/91).

Para una familia de estrato bajo el costo de su vivienda debe ser asumido mediante la siguiente ecuación: **Subsidio + Ahorro + Crédito**. De estos el subsidio significa de un 25 a un 35 % del valor total del inmueble; el ahorro significa entre el 10 y 20 % del mismo. Y el crédito que debe asumir dicha persona es del 60 a 70 % del valor total de la solución.

LOS FONDOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

En general estos fondos se encuentran en un incipiente desarrollo, en la mayoría de los casos se ha hecho el acuerdo de creación, pero no se les ha asignado personal, infraestructura, ni la adecuación administrativa para su debido funcionamiento. Es el caso de Barbosa y de Copacabana, en donde apenas se hizo el acuerdo de creación de los respectivos fondos, pero estos no se han puesto en marcha.

En los municipios de Girardota, Bello, Envigado e ITAGÛI, los FOVIS vienen operando y muestran un buen funcionamiento. Algunos han trazado estrategias financieras en la realización de proyectos de vivienda para estratos socioeconómicos medio y medio-alto, que han llevado a la generación de utilidades para su capitalización Los recursos provenientes de estos programas se revierten en viviendas de interés social. Aún así se ve muy lejana la posibilidad y la forma de llegar con solución de vivienda propia para las familias de ingresos entre 0 y 2 salarios mínimos.

[61] Subsidio: aporte estatal en dinero o en especie otorgado sin cargo de restitución, a los hogares entre cero y dos salarios mínimos, que carecen de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social, asignado por el INURBE mediante los mecanísmos de la Red de Solidaridad Social, asignaciones específicas y proyectos excepcionales (para reubicaciones por riesgo). CORVIDE, 40 años, agosto 1997.

En los demás municipios donde los FOVIS no han comenzado a operar como tales, se continúa manejando una especie de fondo de empleados oficiales, con la dificultad de que sólo se atiende a las familias que se encuentran vinculadas al municipio o que están empleadas, y en algunas ocasiones la recuperación de la cartera es bastante lenta. Algunos fondos se han dedicado sólo al mejoramiento de vivienda y dotación de infraestructura básica, atendiendo con esto unicamente un frente de trabajo como solución parcial al déficit cualitativo.

El municipio de Envigado empleó una metodología llamativa: partió de un proceso de gran preinversión, adecuación normativa y subsidio municipal, para la obtención de terrenos; logrando edificar construcciones con altas especificaciones.

Capacidad financiera de los fondos de vivienda

Según la Ley 03/91 los municipios están obligados a destinar el 5% del presupuesto a los programas de VIS. Aun así en los últimos años, aunque el gasto de inversión de los municipios ha crecido, las inversiones en vivienda han disminuido. Lo anterior se debe a que algunos municipios no han fortificado los ingresos, mejorando la formación catastral, y los pocos ingresos son ejecutados en costos de funcionamiento, y escazamente en inversión social.

En la práctica no se apropia el 5% del presupuesto municipal[62] que debería invertirse en vivienda. Como ilustración se tiene que en Medellín el 5% corresponde a 24.844 millones de pesos, cifra que cuadruplicaría las transferencias del Gobierno Nacional.

Los ingresos corrientes de La Nación no son suficientes para cubrir las necesidades en vivienda. De las transferencias nacionales, sabemos que hay un rubro específico para cada servicio Ej. Salud, Educación, pero no para vivienda y del 20% que reciben los municipios para libre inversión, ellos no comprometen para vivienda.

El problema de los FOVIS es su falta de independencia presupuestal, no tienen autonomía financiera en la realidad y no operan como tales. La realidad muestra como el municipio en su arraigada tendencia de acudir al Gobierno Central en su carácter asistencialista, juzga que su grado de necesidad de por sí, justifica la asistencia. Esto crea un retroceso en la conciencia municipal sobre el esfuerzo a realizar para ser compensado por la Nación. La experiencia demuestra que el municipio ha perdido el concepto de que necesita elaborar, contar con los proyectos y garantizar los recursos de contrapartida.

[62] 5% de los ingresos corrientes municipales, previsto en el artículo 1º de la Ley 61 de 1936 (literal a) Art. 21º sobre el patrimonio y los recursos de los FONDOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA (FOVIS)

En otras palabras, es indispensable forzar a los municipios a engrosar sus recursos. En ellos la formación catastral no avanza para mejorar el impuesto predial para lograr que el subsidio se constituya en premio a dicho esfuerzo.

De los fondos que actualmente operan en los municipios del norte, el de Bello tiene mejor solvencia. Sin embargo, no cuenta aún con la capacidad financiera que le permita un óptimo funcionamiento y apenas comienza a adoptar un sistema financiero. El fondo de vivienda ha canalizado los proyectos públicos que se manejaban por el antiguo Fondo de Vivienda Obrera, pero hay mucha dificultad en la recuperación de la cartera morosa.

Se observa también una gran dificultad para la realización de vivienda de interés social con calidad, dada las características que La Ley le impone, las cuales son muy reducidas en sus especificaciones espaciales y a pesar de eso su costo es muy alto en relación con el subsidio otorgado (el cual en muchas ocasiones apenas cubre los costos de trámites).

También en Bello, existe una experiencia que comienza a desarrollarse y muestra opciones interesantes en alquiler, aunque no es un proyecto promovido por el municipio; se trata de unos inmuebles que el Instituto Metropolitano de Proyectos Especiales - IMPES adquirió por el Fondo de Valorizaciòn como consecuencia de la obra 2.000 en el Municipio. Estas viviendas están siendo alquiladas y es interesante observar su comportamiento para poder pensar en programas oficiales de arriendo con opción de compra.

En Copacabana el Municipio ha aportado directamente recursos para legalización y debido a que se tiene el criterio de freno a nuevos programas de vivienda, el municipio no ha hecho más inversión que la de dos programas que adelanta con familias beneficiarias de los subsidios del INURBE.

En Barbosa y Caldas, la situación de inversión pública es bastante crítica. Las administraciones municipales no hacen inversión en vivienda, sólo han aportado algunos terrenos de su propiedad para proyectos de interés social que se realizan por autogestión de grupos organizados y/o cooperativas particulares de vivienda. Estas se financian por mecanismos privados.

ACCESO A LOS SUBSIDIOS DEL INURBE Y A LOS FONDOS DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

En esto existe una diferencia grande. Mientras en Bello se ha logrado a través de la gestión pública, la canalización de subsidios del INURBE y ha obtenido además cooperación mixta, en Barbosa la iniciativa de tipo particular ha logrado gestionar la mayor cantidad de subsidios del INURBE y en menor grado lo logró el municipio con los dos programas que realizó la actual administración. En el caso de Envigado, el acceso al subsidio ha sido bajo, ya que los estándares propuestos por las normas municipales, se encuentran por encima de los estándares referidos en la política nacional.

El Municipio de Bello, gracias a la capacidad de gestiòn pública y a la gestiòn social de los pobladores, ha sido considerado objeto de apoyo de la Red de Solidaridad Social para programas de VIS.

En los demás municipios se ha presentado diferencialmente la financiación por parte de la Red de Solidaridad y la presencia del INURBE.

Para el caso de Medellín, CORVIDE es la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de VIS, dirigir e implementar la Política Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, y proporcionar soluciones de vivienda para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable de la ciudad. Es una entidad reconocida como una de las mas consolidadas a nivel nacional y ofrece soluciones de vivienda tanto para aliviar el déficit cuantitativo como el cualitativo. (Ver apéndice 5).

Entre sus programas tiene la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento integral de vivienda, la legalización regularización, mejoramiento de vivienda rural y reforestación. En el conjunto de estas acciones tiene previstas un total de 6.705 soluciones para 1997. Las fuentes de financiación de los proyectos provienen del Municipio de Medellín, los recursos propios, los créditos de la institución y convenios internacionales.

Dentro de estos proyectos los mas significativos son: el programa de mejoramiento integral de vivienda y entorno - PRIMED y el Programa de renovación urbana: recuperación integral de los barrios Niquitao y San Benito - convenio Pact - Arim.

El programa PRIMED consiste en "la valoración de los procesos informales de asentamientos humanos y propone mecanismos para su consolidación y mejoramiento. Se basa en la cooperación internacional del gobierno alemán y se ejecuta con la concurrencia de la Nación y otros entes municipales y las ONG's"[63].

[63] Documento CORVIDE, 40 años. Agosto 1997.

El programa Pact-Arim tiene como objetivo "establecer acciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes de sectores cercanos al centro de la ciudad, llevando a cabo operaciones programadas de mejoramiento del hábitat, protegiendo de la expulsión desordenada a los actuales moradores e integrado, incluso, a las clases más modestas, en el proceso de reconquista y renovación"[64].

[64] Ibid.

PROPUESTAS

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Este tema se aborda desde el análisis compartido en los talleres de Medellín y de Cobertura, pretende ir más allá de la simple descripción de los temas claves. Tiene como fin rescatar, por medio de una pregunta de compromiso, los criterios y principios estratégico de actuación. (ver apéndice 2).

En la ficha 1 para estos talleres, se pregunta: **¿Si usted fuera responsable de diseñar la Política Metropolitana de Vivienda y Hábitat, qué criterios o principios tendría en cuenta?**

En el se presentan los criterios y principios que con mayor énfasis fueron enunciados por los asistentes a estos talleres, los cuales a su vez fueron agrupados por relación con los 17 campos temáticos.

CUADRO 16

CAMPO TEMÁTICO	PRINCIPIOS CON MAYOR ÉNFASIS
Lo político administrativo y las políticas	-Planeación de la región trabajada en forma conjunta -Políticas unificadas de desarrollo urbano entre los municipios -Aplicación de conceptos redistributivos, considerando la vivienda como hecho metropolitano -Recursos canalizados hacia el desarrollo de este sector en un único fondo metropolitano, que permita atender la demanda en forma mas equitativa -Diseño de medios para crear la cultura de la autoconstrucción cumpliendo normas -Capacitación para la autoconstrucción
Lo social y los actores sociales	-Estímulo a planes de mejoramiento, rehabilitación de viviendas y redensificación -Mejoramiento de las condiciones de vida de las personas asentadas en zonas de alto riesgo y en lo posible evitando la reubicación -Estudio de la política actual de vivienda haciendo un análisis de fortalezas y debilidades para verificar qué se ha implementado y qué instrumentos no están en funcionamiento.

CAMPO TEMÁTICO	PRINCIPIOS CON MAYOR ÉNFASIS
Planeación y normas	-Normatividad accesible a cada estrato -Regulación de precios para que los estratos medios y bajos puedan acceder mas fácilmente a la vivienda -Dar claridad en criterios de intervención en zonas de riesgo y estímulo al uso de nuevas tecnologías -Definición de los usos del suelo con criterios de zonificación geológica y reubicación de zonas de riesgo.
Suelo	-Aplicación de la Ley de Reforma Urbana e instrumentos de la Ley 9ª . Reformas a la Ley 119/97 para controlar la especulación inmobiliaria.
Ciudad, espacio público y equipamiento	-Manejo y mejoramiento del espacio público desde lo cualitativo y lo cuantitativo.
Infraestructura y servicios	-Accesibilidad de servicios públicos y transporte -Vinculación de la universidad, la SAI, el Sena para participar en la educación, capacitación, investigación y ejecución de programas de VIS
Lo económico y lo financiero	-Política de financiación diferente del castigo fiscal -Identificación de fuentes de financiación nacionales e internacionales -Adecuación del sistema económico financiero
Lo cultural, educativo y la comunicación urbana	-Identificación y definición clara de la localización de los polos de empleo y su relación con el transporte -Equipamiento comunitario y recreativo
Investigación e innovación tecnológica	-Diseño de Sistemas de Información Georeferenciada-SIG. Sobre vivienda, zonas de expansión, bancos de tierras, zonas aptas en lo geotécnico, renovación urbana, redensificación, etc., que brinden información oportuna y con bajo nivel de incertidumbre.

En esta información se puede apreciar la fuerza que tienen principios relacionados con los siguientes campos**: lo político administrativo y las políticas; lo social y los actores sociales; la planeación y las normas; la ciudad y el espacio público y el equipamiento, lo económico y lo financiero**.

Los asuntos que representan mediano interés son los relacionados con: Gobierno local y gobernabilidad; democracia y participación; lo territorial y los asentamientos; vialidad y transporte; mercado, producción y mano de obra; lo espacial y la calidad, lo cultural educativo y la comunicación urbana.

Los asuntos de más bajo interés fueron: población y demografía y lo ambiental y la salud.

ACCIONES ESTRATÉGICAS

Frente a las tendencias en relación con las modalidades de acceso a la vivienda

Este asunto, tratado en el taller de Cobertura, se trabajó con la ficha 3, que señala las tendencias que se relacionan con las modalidades de acceso a la vivienda. La ficha presentó las tendencias priorizadas de la ficha 3 de los talleres Norte, Sur y Medellín e indujo a que los participantes tuvieran un carácter propositivo en sus respuestas. Para ello se solicitó indicar mecanismos de acción en la problemática, calificando su acción en una de tres posibles orientaciones fortalecer, redefinir o desestimular para enfrentar las tendencias.

De las orientaciones propuestas para las tendencias, surgieron recomendaciones con amplio nivel de consenso, de esta forma:

- **Fortalecer,** la construcción individual por encargo y los programas de mejoramiento y rehabilitación de vivienda
- **Reorientar,** el alquiler como opción y la oferta privada de construcción de vivienda
- **Desestimular,** la reaparición de asentamientos piratas

Los mecanismos más recomendados para atender a las tendencias en relación con las modalidades de acceso a la vivienda, tienen que ver con la búsqueda de facilidades para la población mas necesitada, en las que el Estado tenga mayor protagonismo y creatividad. Se refieren, por ejemplo, a ofrecer mecanismos que permitan perfeccionar experiencias como Pact-Arim, para luego ser replicadas; a estímulos fiscales para construir vivienda, a establecer controles y sanciones frente a urbanizadores con miras a proteger a las familias más necesitadas de vivienda.

Frente a los factores de mayor incidencia

Con base en las conclusiones extractadas de las fichas 1 y 2 para los talleres Norte, Sur y Medellín, se destacaron los cinco factores que inciden de manera mas notoria en la problemática de la vivienda y el hábitat en el Valle de Aburrá, así: **tenencia del suelo, financiación, normatividad, infraestructura de servicios públicos y equipamiento**

Así se diseñó una ficha adicional para proponer acciones estratégicas al respecto de los problemas urbanos que tienen que ver con los factores presentados. Se trata de la ficha 2 del taller de cobertura, que formuló la siguiente pregunta:

Según los resultados de los talleres Norte, Sur y Medellín, en los cuales se priorizaron los factores de mayor incidencia: ¿Qué tipo de acciones estratégicas propone, frente a cada uno de estos factores, que pudiesen abrir salidas a la problemática?

En su mayoría las acciones estratégicas, hacen referencia a la necesidad de reglamentar y aplicar los instrumentos de la Ley, muchas de las iniciativas puntuales como redensificación y ocupación de terrazas, no tienen aplicabilidad por dificultades en el suministro de normas que permitan su realización. Los proyectos formulados a partir de experiencias de economía solidaria, surgen como alternativa ante la dificultad para la financiación de los proyectos de vivienda. Se hace alusión a la necesidad de que El Estado apoye de manera mas decidida y efectiva en la resolución de las problemáticas esbozadas, a través del papel que puedan jugar las administraciones municipales, liderando la presentación y realización de programas locales de vivienda y entorno, y aplicando herramientas de la Ley como la expropiación y la creación de bancos de tierra.

EXPERIENCIAS EN VIVIENDA Y HÁBITAT

PROYECTOS Y PROGRAMAS EXITOSOS

Para los asistentes a los talleres norte, sur y Medellín se elaboró la ficha 4 que tuvo como objetivo indicar las experiencias en el tema de vivienda y hábitat, que sirvieran de enseñanza para el diseño posterior de propuestas y proyectos estratégicos y que además de mostrar su éxito, señalaran los obstáculos generados en el proceso de ejecución. Con base en la experiencia, los participantes debían enunciar lo que se denominó pistas de líneas estratégicas, que dieran luces para plantear propuestas para el Plan Estratégico de Medellín y el Area Metropolitana. (ver apéndice 2).

A continuación se presentan aquellos proyectos que han sido destacados con mayor énfasis por parte de los asistentes al taller.

- Urbanización Carlos E. Restrepo en Medellín (oferta privada)
- Barrio Santa Mónica en Medellín
- Programa Primed en Medellín (mejoramiento de vivienda)
- Programa Pact-Arim en Medellín (rehabilitación de inquilinatos)
- Urbanización Señorial en Envigado (oferta pública municipal).
- Ciudadela Nueva Tibabuyes en Bogotá (asociativa)

Urbanización Señorial. Municipio de Envigado

Dificultades para el logro de los resultados

En general se cree que cualquier experiencia puede sufrir de obstáculos que le hacen perder efectividad. Entre las señaladas por los participantes, se enuncian las siguientes:

- Poca transparencia, limitación de recursos, falta de financiación y gestión administrativa
- Falta de voluntad política
- Falta de continuidad en la política de VIS en el país
- Poca capacidad de pago por problemas de desempleo de posibles beneficiarios
- Fallas en la coordinación institucional
- Poco acceso a la financiación (los estratos bajos no se ven favorecidos)
- Falta de compromiso institucional
- Alto costo y baja disponibilidad de terrenos
- Procesos inadecuados de sensibilización de la comunidad
- Falta de celeridad de La Nación para entregar dineros de subsidios y otros aportes

Pistas de líneas estratégicas a partir de las experiencias

Entre las señaladas por los consultados se destacan las siguientes:

- Nacionalización de las políticas urbanísticas
- Participación y apoyo de la empresa privada

- Reestructuración de la normatividad con participación de los sectores público, privado y comunitario
- Uso de mecanismos de financiación diferentes a los tradicionales, con políticas de crédito que faciliten la adquisición de VIS
- Fortalecimiento de los procesos de integración y convivencia ciudadana previo y posterior a la construcción
- Vinculación del entorno en la problemática de la vivienda
- Desarrollo de diseño participativo en el mejoramiento, el equipamiento y el entorno
- Concertación de la problemática a escala metropolitana
- Gestión para el manejo de la población desplazada por proyectos de desarrollo
- Estímulo a la investigación tecnológica para disminución de costos y mejoramiento del hábitat
- Continuidad de los programas de mejoramiento y entorno, fortaleciendo el seguimiento y la evaluación de los procesos
- Cobertura metropolitana de los estatutos y normas
- Integración, coordinación y compromisos entre los actores que intervienen: públicos, privados y comunitarios.

Proyectos estratégicos a partir de las experiencias

Entre los proyectos propuestos por los participantes, se destacan los siguientes:

- Legalización de la tenencia de la tierra en los casos que así se requiera
- Mejoramiento Integral de barrios a escala metropolitana retomando experiencias del programa Primed y perfeccionando la concertación
- Proyecto concertado de renovación urbana en la zona de Naranjal en Medellín
- Conformación de empresas de economía mixta para la elaboración conjunta de programas de vivienda entre la comunidad, el Estado y el sector privado
- Centro de Investigación tecnológica en sistemas constructivos propios y tradicionales

MECANISMOS ESTRATÉGICOS FRENTE A LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN

Con base en criterios de actuación en vivienda y hábitat que el grupo de estudio acogió de lo que el Plan Estratégico había avanzado, especialmente 7 que se encontraron mas relacionados con acciones en vivienda y hábitat, se elaboró la ficha 4 para el taller de cobertura y ficha 5 para el taller de Medellín.

En la ficha se pregunta: **¿Cuáles serían los mecanismos estratégicos para que en Medellín y el Área Metropolitana, se logren acciones comprometidas con los**

criterios de actuación?. Los participantes reunidos en pequeños grupos, aportaron las opiniones expresadas para cada uno de los criterios puestos a consideración, así:

Criterio 1- Coordinación para la planeación de la vivienda y el hábitat entre los municipios del Area Metropolitana

Se destacaron con mayor énfasis los siguientes mecanismos:

- Un ente de carácter especial, que fortalezca los existentes y ofrezca orientaciones en el tema con parámetros claros y concertados
- Funciones de coordinación de la vivienda ejercidas por la entidad Área Metropolitana
- Cuerpo consultivo mixto creado para realizar un trabajo permanente y con carácter decisorio
- Programas de vivienda constituidos como hechos metropolitanos
- Plan de usos del suelo metropolitano donde se identifique la problemática y las posibles soluciones (legalización, bancos de tierra, infraestructura), con concertación entre las administraciones, la empresa privada, y la comunidad
- Desarrollos de infraestructura en el ámbito metropolitano con manejo equitativo
- Espacio permanente de diálogo y concertación de las entidades encargadas de la planeación en el ámbito metropolitano y municipal y la comunidad en general
- Banco de tierras a escala metropolitana para proyectos realizables a corto y mediano plazo

Criterio 2- Vivienda como clave para hacer ciudad: coherencia y coordinación con estratégias de espacio público, equipamiento integral, continuidad en la trama urbana y transporte

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Inventario de vivienda, entorno y espacio público
- Diseño de las urbanizaciones proyectadas pensando en la ciudad y no en un lote en particular
- Equipamiento comunitario adecuado a los desarrollos urbanos de vivienda

Criterio 3- Protección de moradores y concertación de proyectos de renovación, densificación e impacto por obras

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Planes de ordenamiento territorial y estatutos de usos del suelo coherentes con las necesidades de los municipios
- Incentivos normativos y tributarios que estimulen las actuaciones del sector público y privado

- Formulación de los proyectos, garantizando la protección a moradores, en lo económico y lo social, mediante la participación, con políticas de información, consulta y concertación
- Políticas de prevención y mitigación de impactos negativos y de estimulo de impactos positivos en el medio social y natural
- Veeduría ciudadana para proyectos de impacto social
- Fortalecimiento y promoción de la participación y organización comunitaria en el sitio
- Sistema de información diseñado para facilitar el proceso de concertación de cualquier proyecto
- Cumplimiento de la normatividad sobre protección de moradores y definición de marco reglamentario dentro del estatuto de usos del suelo para proteger a los moradores por obras de alto impacto haciendo que estos sean los primeros beneficiarios del desarrollo

Criterio 4- Establecer la equidad como guía de actuación en materia de vivienda y hábitat

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Financiación directa del Estado, la empresa privada y los gremios evitando la intermediación de entidades financieras
- Sistema de racionalización del costo de la tierra en función del uso del suelo para hacerlo compatible con las necesidades reales de la comunidad
- Regulación estatal de los márgenes de utilidad del sector privado destinados a la inversión en el sector vivienda
- Veeduría ciudadana frente a los procesos de inversión social orientada a la vivienda
- Mecanismos que den igualdad de oportunidades para el acceso a una solución digna de vivienda
- Sistema de valorización que permita la creación fondos de vivienda para todos los estratos
- Estándares adecuados de calidad habitacional en los municipios del Valle de Aburrá

Criterio 5- Adecuación del sistema económico financiero a las condiciones reales de la demanda

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Fondos rotatorios a partir de los cuales se genera la opción de compra
- Fondos mixtos y con subsidios cruzados, con aprote de los municipios para rebajar el costo de la vivienda

- Sistema de "arriendo social" que permita tener en el mercado viviendas en arriendo por debajo del tope legal destinados a la población más desfavorecida bajando la carga impositiva a los propietarios

Criterio 6- Sustentar la gestión urbana con base en la cooperación pública, privada y comunitaria

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Bancos de tierras y centros de acopio de materiales de construcción
- Comités interinstitucionales locales como mecanismos e gestión
- Incentivos tributarios a la empresa privada para que participe en la adecuación de espacios de la ciudad (vías, parques, escuelas)
- Participación social con compromiso de los actores públicos, privados y comunitarios en aspectos técnicos, financieros y culturales, para lograr una mejor calidad de vida, como parte de la cultura ciudadana

Criterio 7- Visión regional del problema de la vivienda y coordinación con la estratégia nacional de paz y convivencia

Se destacaron los siguientes mecanismos:

- Políticas de reubicación y programas de vivienda para desplazados con un enfoque cualitativo para mejorar la calidad de vida
- Acuerdo público, privado, comunitario, a escala regional: Antioquia
- Gestión preventiva de impactos negativos y potenciadora de impactos positivos frente a los ejes de desarrollo de Antioquia, buscando incidir en la construcción de una política sobre asenntamientos humanos.
- Observatorio sobre desplazados en Antioquia

Con estos resultados quedó validado el grupo de criterios de actuación presentados, enriquecidos por el aporte recibido en cuanto a mecanismos para su cumplimiento.

PISTA DE LÍNEAS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Del resultado de toda la actividad de consulta se recogieron propuestas de líneas estratégicas y de proyectos estratégicos. Se encuentran expuestos en apéndice 1.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

PROYECTO PRINCIPAL: FORMULACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA METROPOLITANA DE VIVIENDA Y HÁBITAT

OBJETIVO. Definir una política de vivienda y hábitat de cubrimiento metropolitano que armonice las iniciativas locales, asumiendo la problematica de la vivienda como hecho metropolitano.

COMPONENTES. Entendido este como proyecto principal, se estructura en forma de sistema de proyectos. Estos proyectos se alimentan de los campos temáticos considerados como prioritarios en los análisis llevados a cabo en el estudio.

SISTEMA DE PROYECTOS

- Actualización, contextualización y modernización normativa y legislativa
- Creación de bancos de tierra.
- Montaje de un sistema de regulación y control del mercado del suelo.
- Análisis y elaboración de un nuevo esquema finanaciero.
- Modernización institucional pública.
- Vivienda y hábitat como elemento estructurante de diversas intervenciones urbanas.

ESTRATEGIAS

1 Acuerdos políticos públicos intermunicipales
2 Coordinación pública interinstitucional y supramunicipal
3 Asesoramiento académico, técnico y gerencial
4 Asesoramiento legal y jurídico
5 Correpondencia con los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo de cada municipio.
6 Definición de actuación especial.

PROYECTOS SOPORTE

LABORATORIO DE URBANISMO PARA MEDELLÍN Y EL VALLE DE ABURRÁ

DESCRIPCIÓN
Sistema de investigación, documentación, evaluación y diagnóstico de componentes urbanos y sistemas de ciudad que permite reconocer, valorar y potenciar sus cualidades urbanísticas, morfológicas, arquitectónicas y ambientales.

COMPONENTES

- SISTEMA DE INFORMACIÓN URBANA GEOREFERENCIADA DEL VALLE DE ABURRÁ

Mediante programas sistematizados y teniendo definidas las necesidades especificas deinformación, el sistema permite mantener información actualizada, monitorear los cambios ocurridos cada cierto periodo y detectar nuevas necesidades de información.

- OBSERVATORIO INMOBILIARIO Y DEL MERCADO DE SUELO Y VIVIENDA

Pensado como espacio de trabajo de confluencia mixta, este observatorio es de gran utilidad pública. Favorece tanto a promotores, a usuarios y beneficiarios como al sector público. Presta servicios de asesoría y al mismo tiempo ejerce vigilancia sobre el mercado y sus distintas modalidades.

ACTUALIZACIÓN, CONTEXTUALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN NORMATIVA Y LEGISLATIVA

OBJETIVO: Acercar el marco normativo a las condiciones del desarrollo y a la realidad metropolitana en su conjunto y local de cada municipio.

COMPONENTES	ESTRATEGIAS
. Plan de sistematización y evalución de las normas a los distintos niveles y desarrollo de propuestas con miras a la homogenización en aquellos aspectos posibles y la delimitación a las características particulares de cada localidad. . Optimización de las estructuras administrativas de las entidades.	. Asesoramiento juridico legal . Investigaciones y estudios de soporte . Programas de formación y capacitación autoridades, lideres y funcionarios.

CREACIÓN DE BANCOS DE TIERRA.

OBJETIVO: Dotar a los municipios de suelos aptos para vivienda y proyectos públicos de interés social para lograr llegar de un modo mas eficiente a proveer soluciones a las familias en condiciones mas desfaborables y beneficiando a la comunidad en general

COMPONENTES	ESTRATEGIAS
. Inventario de predios urbanos y rurales, susceptibles de intervención con programas oficiales y estudios de factibilidad sobre su adquisición mediante compra, expropiación,... . Presencia del gobierno nacional en los municipios, asesorando y acompañando en el proceso que conduce a la creación del banco de tierra.	. Capacitación a autoridades locales, funcionarios y técnicos en la ejecución de la normatividad y el el uso de las herramientas que la ley establece. . Definición de sistemas de monitoreo del desarrollo urbano, con estrategias de vigilancia a los cordones de protección ecológica y ambiental.

SOPORTE 1. Sistema metropolitano de información urbana georeferenciada

MONTAJE DE UN SISTEMA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL MERCADO DEL SUELO.

OBJETIVO: Mantener un monitoreo sobre el inventario de predios urbanos y rurales. Realizar un seguimiento al desarrollo urbano y facilitar el control sobre el suelo.

COMPONENTES	ESTRATEGIAS
- Sistema de información en cada municipio administrado en forma compartida por las oficinas de planeación y catastro - Sistema operativo y logístico de vivienda, acorde al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, para la cooperación local, metropolitana, lo regional y nacional que amplíe su campo de acción a la vivienda de todos los estratos y parta de las necesidades locales. - Definición de áreas de nuevo desarrollo habitacional para todos los estratos socio-económicos.	- Capacitar a las autoridades locales en la identificación y operación del sistema. . Dotar a los administraciones municipales de un sistema de monitoreo del desarrollo urbano

ANÁLISIS ECONÓMICOS Y ELABORACIÓN DE UN NUEVO ESQUEMA FINANACIERO.

OBJETIVO: Identificar un nuevo esquema financiero que abra la opción de financiación a los sectores de mas bajos ingresos

COMPONENTES	ESTRATEGIAS
- Caracterización de las fuentes de financiación existentes tanto para la adquisición de vivienda como para la construcción.	- Sistematización, seguimiento y control de las experiencias de cooperación mixta en la realización de programas de vivienda.
- Simulaciones sobre posibles alternativas.	- Difinir componentes para la elaboración de una política
- Conformación de empresas de economia mixta para la elaboración conjunta de programas de vivienda, para reducir los costos de los proyectos.	- Manejo de incentivos tributarios a las actividades que se relacionan con la dotación de vivienda polular.
- Conformación de un fondo público metropolitano	- Estrategia integral que promueva la generación de empleo al tiempo que contribuye con la solución al problema de la vivienda

MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL PÚBLICA Y MUNICIPAL

OBJETIVO. Precisar y conocer las distintas responsabilidades de cada ente territorial en función delas competencias que a cada una asigna el mandato legal en esta materia, como fundamento para la formulación y ejecución de la política metropolitana de vivienda y hábitat que comprometa con ellos a toda la población.

COMPONENTES	ESTRATEGIAS
- Puesta en prácica de la descentralización admninistrativa y fiscal	- Asesoramiento gerencial, financiero y fiscal
- Racionalización en los procesos gerenciales y administrativos	- Oportunidad y pertinencia en las acciones con base en un proceso comunicacional sistemático y permamente
- Procesos cualificados de gestión del hábitat y el desarrollo local considerando las fases de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación	- Programa de formación de recursos humanos para la gestión del hábitat local
	- Revisión y optimización de procesos administrativos

VIVIENDA Y HÁBITAT COMO COMPONENTE ESTRUCTURANTE DE DIVERSAS INTERVENCIONES URBANAS.

OBJETIVO: Lograr un desarrollo urbano coherente en el que la vivienda y el hábitat sean un eje estructurante y regulador de las distintas intervenciones y como gran dinamizador de la vida urbana.

SUBPROYECTOS

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA.

DESCRIPCION	COMPONENTES
. En el centro de Medellín, recuperando la vitalidad y arminizando los diferentes usos. . En zonas deterioradas del centro de Medellín, suceptible de mejoramiento. . En centros urbanos de cada uno de los municipios . En centros de barrio, como al interior de cada área urbana	. Elaborar inventarios de las posibles zonas a ser renovadas . Realizar concursos públicos de propuestas públicas como forma de captar las iniciativas ciudadanas y la participación . Sistematización y evaluación de los actuales proyectos de renovación .

MEJORAMIENTO INTEGRAL

DESCRIPCIÓN	COMPONENTES
. Mejoramiento barrial en zonas de bajas condiciones ambientales y de saneamiento . En zonas centrales con grados medios de deterioro . En zonas de baja calidad urbanistica, tecnológica y espacial . En zonas con limitado equipamento social . En zonas desarticuladas del tejido urbano	. Estudios ambientales, geológicos.... . Estudios de vulnerabilidad social, natural, institucional como base de las actuaciones . Estudios e investigaciones en nuevas alternativas técnologicas y constructivas

REHABILITACIÓN

DESCRIPCIÓN	COMPONENTES
. En zonas que han sufrido los efectos de un desastre, una calamidad o ante un alto riesgo . En zonas urbanas altamente deterioradas . En las zonas de uso exclusivamente comerciasl e industrial	. Mecanismos institucionales de prevención, protección y mitigación . Maquinaria institucional privada-pública y comunitaria . Fortalecimiento educativo y capacitación de la comunidad en el reconocimiento de su territorio . Participación de la comunidad en los procesos de monitoreo y preparación ante la situación de emergencia

DESARROLLOS HABITACIONALES MIXTOS.

DESCRIPCIÓN	COMPONENTES
. En área de influencia del metro y futuros trenes de cercanías . En zonas de expansión de los municipios del norte permitiendo la mezcla social y de usos creando nuevos subcentros urbanos. . Polos de atracción a través del desarrollo de proyectos de alta calidad cultural, educativa, deportiva y recreativa que invita a nuevos desarrollos residenciales . Recuperación de la cuenca del Río Medellín y las microcuencas, desarrollando espacio público en conexión con vivienda.	. Conexión de usos y servicios en relación con la vivienda . Integración de espacios públicos más generosos en zonas residenciales densas . Mayor equipamiento social, cultural, educativo, deportivo y recreativo asociados a vivienda . Integrar el problema de las cuencas hidrográficas en la actividad planificadora de los municipios.

ESTRATEGIAS COMUNES

- . Instrumentos de concertación entre los distintos actores
- . Maqinaria institucional con acuerdos públicos, participación privada y ONG"s
- . Estrategia de participación y educación ciudadana
- . Acoger experiencias favorables del programa PRIMED en Medellín
- . Acoger experiencias favorables del programa Pact-Arim en Medellín

BIBLIOGRAFIA

AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Plan de ordenamiento territorial zona sur - Medellín : Area Metropolitana del Valle de Aburrá, 1988. - 429p : il, mapas, planos urb.

----------Plan de ordenamiento territorial Zona Norte - Medellín, Col. : Area Metropolitana del Valle de Aburrá, 1988. - 117h : plano urb

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT). Un mundo en proceso de urbanización : informe mundial sobre los asentamientos humanos 1996 - Santafé de Bogotá, Col. : Inurbe : Fondo Nacional del Ahorro : Tercer Mundo, 1997. - 2v

COLOMBIA. CONGRESO. Reforma urbana : ley 9 de 1989. - Medellín, Col. : Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, 1989. - 48p

COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. VICEMINISTERIO DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y AGUA POTABLE. Ciudades y ciudadanos : la política urbana del salto social - Santafé de Bogotá, Col. : Ministerio de Desarrollo Económico, 1995. - 205p

---------- Colombia en HABITAT II : Cumbre Mundial Urbana. - Santafé de Bogotá, Col. : Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1996. - ca.150p

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 / Carlos Betancur Jaramillo, comp. - Medellín, Col. : Señal Editora, 1991 - 283p

ENCUENTRO DE MEDELLÍN Y SU AREA METROPOLINA POR LA CONCERTACIÓN CIUDADANA (5 : 1995 : Medellín, Col.). Memorias del V Encuentro por la concertación ciudadana de Medellín y su Área Metropolitana. - Medellín, Col. : Consejería Presidencial para Antioquia, 1996. - 398p

ENCUENTRO INTERNACIONAL HÁBITAT COLOMBIA (3 : 1994 : Pereira, Col.) III Encuentro Internacional Hábitat Colombia. - Santafé de Bogotá, Col : Fundación Encuentro Hábitat Colombia, 1994.

ENCUENTRO INTERNACIONAL HÁBITAT COLOMBIA (4 : 1996 : Medellín, Col.). Memorias del seminario especializado producción, uso y consumo de ciudad - Santafé de Bogotá, Col. : Fundación Hábitat Colombia, 1996. - 272p

LONDOÑO NICHOLLS, LUIS FERNANDO. Desarrollo humano sostenible y accesible : documento base - Medellín, Col. : Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, 1996. - 23p - Documento de discusión en el Plan Estratégico

MEDELLÍN. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA. Plan de desarrollo de Medellín 1995-1997 : versión aprobada por el Honorable Concejo Municipal. - Medellín, Col : Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, 1996. - 222p : il, mapas

MONTEALEGRE MURCIA, HENRY. Una visión diagnóstica del problema de la vivienda : el caso de Medellín - Medellín, Col. : Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, 1996. - 14p

PLAN ESTRATÉGICO DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA. Prediagnóstico: resultados de la consulta ciudadana. - Medellín, Col : Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, 1996. - 67p

SEMINARIO PARA LA CONCERTACIÓN COMUNIDAD – EMPRESA - ESTADO (6: 1996 : Medellín, Col.). Agenda ciudadana por Antioquia. - Medellín, Col. : Consejería Presidencial para Antioquia, 1997. - 127p

SIMPOSIO INTERNACIONAL: ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL SIGLO XXI . Panel: Visión del desarrollo social desde la académia y la investigación

CENAC, BCH, COLCIENCIAS Y OTROS. Estudio de las necesidades habitacionales de la población en algunos municipios de Colombia. Primer informe: aspectos teóricos y metodológicos. Santafé de Bogotá, marzo 1995.

CENAC, VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE. Desarrollo urbano en cifras. Santafé de Bogotá, oct 1996.

SARMIENTO, ALFREDO. El sector social y la vivienda de interés social. En memorias del III Congreso internacional de vivienda de interés social. Manizales, abril 15 al 17 de 1997.

CORVIDE. Aproximación institucional a un diagnóstico sobre la problemática de vivienda social en Medellín. Documento de Trabajo. Octubre 1996. Pág 4.

CAMACOL ANTIOQUIA, LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ. Estudio del mercado de edificaciones. Oferta global de vivienda en Medellín y Área Metropolitana. Mayo 1996.

MONCALEANO MONTOYA, ARMANDO. Las perspectivas del subsidio de vivienda. En Memorias del III Congreso Internacional de Vivienda e Interés Social. Manizales, abril 15 al 17 de 1997.

ARANGO ESCOBAR GILBERTO, WOLF AMAYA GILDA Y PELÁEZ BEDOYA PEDRO PABLO. Los cambios de la vivienda en Colombia en el presente siglo: discursos y percepciones, el caso de Medellín. Universidad Nacional de Colombia, CEHAP. 1995.

CAMACOL ANTIOQUIA, LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE MEDELLÍN. Dinámica y caracterización de la vivienda en Medellín y Área Mertropolitana. Medellín, agosto 1997.

PLANEACIÓN METROPOLITANA, DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ESTADÍSTICO. Crecimiento Poblacional de Medellín y de los Asentamientos Informales (cuadro). Fuente: Censos de población y vivienda (años censo).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, MEDELLÍN. Problemática de la vivienda en Medellín con base en los resultados de la encuesta SISBEN 1996-1997. Departamento de Análisis Social. Documento de trabajo, (texto y gráficas, 4 páginas).

CORVIDE. Distribución del déficit cuantitativo urbano por zonas y estratos, objetivo del programa viviendas nuevas de interés social (cuadro). Fuente: Alcaldía de Medellín, Plan de Acción 1997.

CORVIDE. Distribución del déficit cuantitativo rural por corregimientos y estratos, objetivo del programa Viviendas Nuevas de Interés Social (cuadros). Déficit cuantitativo de «Hogares sin vivienda-HSV en Medellín» (gráficas).

CORVIDE. Distribución del déficit cualitativo urbano por factor de necesidades básicas insatisfechas-NBI en zonas objeto de programas de mejoramiento de vivienda (cuadro). Resumen déficit cualitativo urbano por factor NBI-gráfica. Condición de la subnormalidad en cifras globales (gráficas).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN, MEDELLÍN. Reservas de tierra para vivienda de interés social. Acuerdo 16 de 1992 – Proyecto de Acuerdo 217 de 1996. Relación deproyectos ejecutados y por ejecutar. Corvide 1956 – 1997. Julio 1997.

ALCALDIA DE MEDELLÍN, CORVIDE. Documento institucional de los Cuareta años. Medellín, julio de 1997.

MESA PÚBLICA DE ESPACIO Y TERRITORIO. SUBCOMISIÓN VIVIENDA. La vivienda y el hábitat: un asunto de derecho para la población mas vulnerable. Documento de trabajo. Medellín, noviembre de 1996.

INURBE. Criterios de focalización de los recusos de la Mesa de solidaridad. Departamento de Antioquia. 1997. Págs 6.

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. El programa de habilitación vivienda: acueducto y alcantarillado. Documento presentación.

MORIN, EDGAR. Introducción al pensamiento complejo. Barcelona, Gedisa S. A. Segunda impresión, noviembre 1996