

Vivienda y servicios públicos

El acceso a la vivienda entendido como un aspecto fundamental para mejorar el bienestar de las personas, en tanto que contribuye al desarrollo de potencialidades, la ampliación de capacidades, los mejores procesos de socialización y la acumulación de riqueza, constituye una parte crucial dentro del análisis de la calidad de vida.

De acuerdo con datos de la Cámara Colombiana de la Construcción –Camacol–,³⁷ en el año 2009 el área metropolitana del Valle de Aburrá contaba con un total de 869.746 viviendas, de las cuales 606.488 (el 70%) pertenecían a Medellín. De ese total de la ciudad, el 11% correspondían al estrato uno, 34% al dos, 30% al estrato tres, 11% al estrato cuatro, 9% al cinco y 5% al estrato seis.

Según cálculos de la Administración Municipal a partir de la base de datos del Sisbén³⁸, el déficit cuantitativo de vivienda de la ciudad en los estratos del uno al tres fue de 48.078 viviendas en 2009; desde el año 2005³⁹ el déficit ha aumentado a una tasa promedio del 2% anual. Específicamente, entre 2008 y 2009 este déficit de vivienda creció en un 3%.

Al analizar los datos disponibles por estrato socioeconómico, para el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009, (véase gráfico 25) se tiene que en el estrato tres el déficit cuantitativo de vivienda disminuyó en promedio en un 6% anual, para un total de 3.669 viviendas faltantes en 2009, que representan el 8% del déficit total de la ciudad. En el estrato dos también se observaron reducciones en este pe-

³⁷. Camacol (2009)

³⁸. Cálculos elaborados por la Subdirección de Metroinformación, adscrita al Departamento de Planeación Municipal de la Alcaldía de Medellín, sujetos a revisión en junio de 2010.

Los cálculos se hicieron aplicando el criterio del DANE (Metodología para el déficit de vivienda, colección de documentos. Actualización de 2009, Nro. 79) según el cual se toman hogares que habitan en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, hogares que comparten con otros la vivienda y hogares que residen en viviendas con hacinamiento no mitigable, menos los inquilinatos. Se incluyen consideraciones como los materiales utilizados en la construcción de las paredes exteriores de las viviendas por tener un trasfondo de índole cuantitativo, ya que viviendas construidas

con materiales transitorios o precarios no permiten la estabilidad de la vivienda, ni cumplen con el objeto de brindar protección y abrigo a sus moradores. Igualmente, dado su carácter perecedero deben reemplazarse por nuevas viviendas, que cumplan con los requisitos mínimos exigidos.

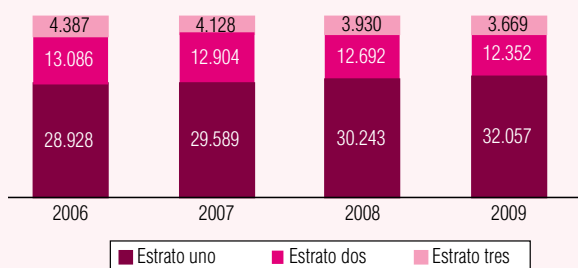
Para efectos de los hogares en Zonas de Alto Riesgo No Mitigable, se utilizó como constante para todos los años el resultado del Censo de viviendas y hogares en Zonas de Alto Riesgo No Mitigable del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres –SIMPAD–. Estos datos no incluyen el censo de Moravia.

³⁹. El dato para 2005 corresponde al suministrado por el DANE según el último Censo de población realizado en el país.



riodo pero a tasas inferiores, en promedio del 2% anual, para un déficit de 12.352 viviendas que representan el 26% del total de Medellín. Finalmente, pese a los esfuerzos de los últimos años, el déficit para el estrato uno aumentó año a año y correspondió, para 2009, al 67% del déficit con 32.057 viviendas. Entre el 2007 y el 2008 el déficit de la población más pobre de la ciudad creció a tasas promedio del 2% y para el 2009 aumentó en un 6%.

Gráfico 25. Medellín: déficit cuantitativo de vivienda por estratos, 2006-2009



Fuente: Metroinformación.

Hasta el año 2004 la vivienda para la población más vulnerable no fue una prioridad de las políticas públicas en la ciudad, esto se evidencia en las inversiones municipales en Vivienda de Interés Social –VIS– y en el consecuente número de viviendas construidas. Esto además de que la política pública de vivienda tanto desde lo nacional, como desde lo local, se ha caracterizado por centrarse primordialmente en ser dinamizadora de la economía en épocas de crisis. Un ejemplo diciente es el subsidio a la tasa de interés del Gobierno Nacional, el cual multiplicó por diez el presupuesto del sector entre 2008 y 2009.⁴⁰

Las inversiones en VIS se habían caracterizado hasta 2004 por poca regularidad y por ser marginales frente a la problemática, por ejemplo, entre 1996 y 1999 la inversión del Gobierno Municipal en vivienda fue de \$55.498 millones

de pesos, entre los años 2000 y 2003 fue de \$44.938 millones de pesos, entre 2004 y 2007 se observó un crecimiento importante (309% frente al periodo anterior) con una suma de \$183.671 millones de pesos y para el periodo 2008-2011 se tiene previsto un 60% más que en el cuatrienio pasado, hasta un total de \$294.121 millones de pesos para atender la problemática de la vivienda en la ciudad.

Entre 1990 y 2002 los planes de desarrollo en Medellín sólo contemplaron la construcción de 5.000 VIS, entre 2004 y 2008 la meta se elevó a 5.782, de la cuales 2.242 se terminaron de construir en 2008. El actual Plan de Desarrollo plantea como meta la construcción de 15.000 nuevas soluciones habitacionales, en los estratos 1, 2 y 3 (urbano y rural), con los servicios básicos de agua potable y saneamiento básico. Al cierre de 2009 se tenían 6.341 soluciones nuevas para un avance del 42,3%. Adicionalmente, el Plan vigente contempla el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de 2.989 familias en condiciones de vulnerabilidad, de las cuales a 2009 se habían intervenido 979 viviendas en los barrios Nuevos Conquistadores, El Salado, Independencias, La Sierra, Villa Niza, La Aldea, Picacho, Picachito, El Triunfo, El Compromiso, Moravia I y II, Populares I y II, La Cruz, La Honda, Moscú y Aldea, esto representa un avance del 33% respecto a la meta propuesta hasta 2011.⁴¹

En este sentido, frente a la política pública de vivienda se destaca el interés de la institucionalidad para coordinar y operar el Sistema Habitacional Municipal. Cabe resaltar el compromiso tanto desde lo público, como desde lo privado,

⁴⁰ Medellín Cómo Vamos (2009 d)

⁴¹ Alcaldía de Medellín (2009, a), pp. 18-20 e Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (2009)

y las importantes alianzas que desde el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín se han establecido con diferentes organizaciones privadas, con las Organizaciones Populares de Vivienda y con las Cajas de Compensación, entre otros actores; así como la articulación entre la política de nivel nacional, departamental y municipal para los subsidios de vivienda.

Además, sobresale también el avance frente a los procesos de planificación que involucran a la comunidad, como es el caso del Plan Estratégico Habitacional de Medellín a 2020 –PEHM–, que consta de cuatro etapas, a saber: la elaboración de un diagnóstico estratégico habitacional de ciudad; construcción y el acuerdo sobre el escenario apuesta, donde se hace una concertación entre los actores de las prioridades de cambio y de conservación en el corto, mediano y largo plazo; la formulación de proyectos de corto, mediano y largo plazo, donde se priorizó el Mejoramiento Integral de Barrios y de hábitat rural sostenible, finalmente, la última etapa es la firma de un pacto de ciudad por el hábitat y la vivienda en Medellín. Actualmente se encuentra en el proceso de socialización de los aportes que se hicieron al escenario apuesta, la visión y la misión del PEHM y, además, compartiendo con la ciudadanía el direccionamiento estratégico que se ha construido con el aporte de actores públicos, privados, solidarios, sociales y académicos.

Si bien todo lo anterior es alentador para la ciudad, preocupan varios aspectos relacionados con el tema de la vivienda en Medellín: en primer lugar, de acuerdo con el Viceministerio de Vivienda,⁴² el ritmo al que se está planteando la solución habitacional en Medellín no permite cubrir el déficit cuantitativo de manera significativa hacia el año 2020, pues según el documento Conpes 3305 de 2004, el suelo ur-

banizable definido por el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– sólo alcanza para cubrir la demanda de vivienda durante los próximos seis años. Además, se espera que en el Área Metropolitana el crecimiento de los hogares para el año 2019 sea de 400.000, lo que hace necesaria la construcción anual de 28.000 viviendas, 60% de las cuales deben ser VIS, sin embargo, de acuerdo a la información recogida en los planes parciales adoptados en Medellín se construirán 31.535 VIS para el año 2020, es decir, el 19% de lo que se requiere.

Un segundo tema es la ocupación irregular del suelo, la cual es de aproximadamente el 12% y está concentrada en el área urbana, especialmente en las zonas Nor-oriental (44%), Centro-oriental (20%) y Nor-occidental (15%).⁴³ Al respecto, además de los procesos de legalización de predios que se vienen adelantando y de reasentamiento de población vulnerable ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, es importante que exista en la ciudad una institucionalidad y una gobernabilidad suficientemente fuerte para que estos territorios que son despejados por su inhabilidad para los asentamientos humanos no sean nuevamente ocupados por otros grupos de personas, pues según expertos de la Universidad Nacional no se deben pasar por alto experiencias como la del barrio de La Herradura que fue un terreno recuperado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y que, sin embargo, dos años después estaba nuevamente ocupado de

⁴² Medellín Cómo Vamos (2009)

⁴³ Medellín Cómo Vamos (2009, c). Estos datos fueron calculados por la subdirección de ordenamiento territorial de Medellín con base en los predios con matrícula real o ficticia en Catastro, siendo los que no cuentan con matrícula real. Pueden no ser ilegales porque pueden ser fruto de particiones o sucesiones que no estén matriculadas en Registro.



manera irregular, al igual que el caso que se está presentando en Moravia. Esto es grave si se tienen en cuenta los grandes esfuerzos que hace la Administración Pública y lo que significa en términos de gobernabilidad y de institucionalidad el hecho de no lograr mantener vivos estos procesos que se gestan con mucho esfuerzo y dinero público.⁴⁴

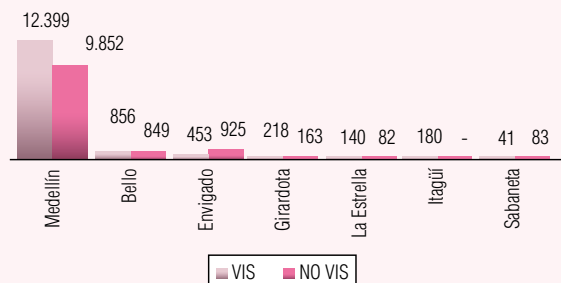
El tercer aspecto que llama la atención es que Medellín concentra la mayoría de la demanda por VIS del área metropolitana. Según datos de Camacol Antioquia⁴⁵, la demanda efectiva por VIS en el 2009 fue de 14.288 unidades y 86,8% se registró en Medellín (12.399 viviendas). Por su parte, la ciudad concentró en el 2009 el 80% de la construcción de VIS del Valle de Aburrá, mientras que los demás municipios tienen contemplado en sus POT una mínima o nula proporción de suelo con este fin, lo que genera una presión adicional sobre Medellín, que, adicionalmente, recibió entre los años 2000 y 2009 más de 160.000 personas en situación de desplazamiento. Esto agravado, según expertos de la Escuela de Hábitat de la Universidad Nacional, por el hecho de que Medellín se ha convertido en una ciudad garante al tener una política pública de vivienda estructurada y una gerencia para atender a la población desplazada.⁴⁶

En cuarto lugar, surge una dificultad respecto a la existencia de una brecha importante entre la oferta y la demanda potencial acumulada de VIS, que es especialmente crítica para las familias más pobres, como queda evidenciado con cifras de Camacol que indican que en 2009 la demanda efectiva para viviendas nuevas hasta 35 millones de pesos superó 16 veces la oferta y la demanda de las viviendas entre 35 millones y 67 millones de pesos superó 2,3 veces la oferta. En contraste la oferta de viviendas de más de 67 millones de pesos superó en 2,5 veces la demanda.

Además de esta brecha, existen otros problemas que han impedido que la población más pobre de la ciudad pueda ser beneficiada efectivamente por la política pública. Sí se mira por estratos socioeconómicos se tiene que en 2009 en estrato uno, según Camacol, no hubo demanda efectiva por vivienda, a diferencia de los estratos dos y tres donde además se observa que en su mayoría la forma de pago prevista es en efectivo y no mediante crédito, lo que resulta diciente frente al bajo acceso de en estos estratos a formas de financiamiento con el sistema financiero.

Expertos de la Escuela de Hábitat de la Universidad Nacional⁴⁷ indican que las dificultades radican en que una gran proporción de la demanda organizada para los subsidios de vivienda está en las Cajas de Compensación Familiar y corresponde a personas con alguna estabilidad laboral que por lo general no pertenecen a los dos estratos más bajos. En este sentido, la VIS termina cubriendo a los estratos tres y hasta cuatro, pero dejando por fuera al segmento

Gráfico 26. Valle de Aburrá: demanda efectiva por tipo VIS y No VIS, 2009



⁴⁴ Medellín Cómo Vamos (2010)

⁴⁵ Camacol (2009)

⁴⁶ Medellín Cómo Vamos (2010)

⁴⁷ Ibíd.

más pobre. Incluso, según datos presentados por Comfama⁴⁸ hay aproximadamente un 25% de sus afiliados que pese a tener aprobados los subsidios hasta por más del 50% del valor de la vivienda, reuniendo los subsidios de los diferentes niveles gubernamentales, no logra obtener el porcentaje restante, dadas sus condiciones de ingreso (menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes) y capacidad de pago que les impide acceder a un crédito para completar el valor de la propiedad.

Un quinto y último tema importante tiene que ver con el acompañamiento social a la población sujeta de reasentamientos. Aunque la Administración Municipal ha acompañado entre 2008 y 2009 a 7.544 familias⁴⁹ y ha creado gerencias territoriales para ocuparse directamente de todo lo relacionado con la adaptación de esta población a los nuevos hábitats, se ha quedado corta según algunos resultados de investigaciones adelantadas desde la Escuela de Hábitat⁵⁰ de la Universidad Nacional sede Medellín. Entre las dificultades identificadas están, por ejemplo, la falta de compensación adecuada para todos los hogares que desarrollaban actividades comerciales desde su vivienda antes del reasentamiento; problemas con la calidad de los servicios públicos suministrados; falta de entornos inmediatos terminados en lo que respecta a vías, zonas verdes, espacios seguros para los niños y la movilización hacia centros educativos, hospitales, vías principales, entre otros equipamientos, lo que representa altos costos para los hogares reasentados; problemas de convivencia en el entorno colectivo y la insuficiencia en educación en el manejo de unidades residenciales en altura y en la convivencia en propiedad horizontal.

Una dificultad constante tiene que ver con los nuevos gastos que deben contemplar los hoga-

res reasentados, en especial, se han generado dificultades en lo que tiene que ver con las nuevas obligaciones como el pago de impuesto predial, servicios públicos y mantenimiento de zonas comunes. La población reasentada presenta alta morosidad en los pagos, especialmente de servicios públicos y con ello un elevado número de desconectados; además tiene problemas de vecindad por el cuidado de las zonas comunes y una preocupación constante por la pérdida de sus viviendas dado el no pago de servicios de administración e impuestos.

Por lo anterior, desde la Escuela de Hábitat de Medellín se advierte sobre la necesidad de que los reasentamientos sean programas más integrales y continuos, para mitigar estas problemáticas y para evitar que las personas reasentadas se desplacen nuevamente y hagan ocupaciones no adecuadas del suelo. Indican que aunque es indiscutible que con la política pública de vivienda para los más vulnerables se tiene una mejora sustancial en lo que respecta por ejemplo a la seguridad en la tenencia, a las condiciones físicas de la vivienda, a las condiciones ambientales del entorno, a la salubridad, entre otros, aun faltan puntos por mejorar como la valoración del patrimonio, la asequibilidad, la capacidad de sostenimiento económico y, no menos importante, los canales de reclamación a condiciones justas y los instrumentos jurídicos que hagan posible estas reclamaciones.

Si bien los retos que enfrenta la ciudad para atender la problemática de la vivienda, que no es reciente, siguen siendo enormes, es

⁴⁸. El Colombiano (2009)

⁴⁹. Alcaldía de Medellín (2009, a)

⁵⁰. Mejía (2009) p. 33



necesario reconocer el compromiso de la Administración Municipal frente a la inversión, el fortalecimiento de la institucionalidad, la articulación con los diferentes sectores de la sociedad y los avances en cuanto a la producción de la información necesaria. Todo esto va en la vía de lo expuesto por la Organización de Naciones Unidas, según la cual los buenos resultados en la aplicación de las políticas de hábitat son consecuencia de la calidad de los instrumentos y programas, de la pertinencia de la política con respecto a las condiciones habitacionales de la población y, por tanto de la calidad del diagnóstico y de la medición de la problemática.⁵¹

Respecto a los servicios públicos domiciliarios, observando datos desde 2004 se tiene que las tasas de cobertura de servicios básicos como acueducto, alcantarillado y energía dentro del área definida por el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, han permanecido estables en el 100%, al igual que la tasa de cobertura del servicio de aseo y recolección de basuras para Medellín que ha sido del 98% en promedio durante este periodo. La cobertura de gas domiciliario⁵² ha venido en ascenso en los años recientes, entre 2005 y 2008 aumentó a tasas superiores al 10% anual y en el último año creció en un 4,7%. Pasó del 48% en 2005 al 89% en 2009.

Sin embargo, al revisar la evolución del número de desconectados en Medellín, comparando con los datos del año inmediatamente anterior, se observa un incremento de los usuarios sin servicio tanto para el servicio de agua, como de energía y gas. Específicamente, para el caso de los desconectados del servicio de agua residencial se tuvo entre el 2008 y 2009 un aumento del 12%, para un total 43.049 desconectados.

Frente a esto la Administración Municipal, avalada por el Concejo de Medellín, a partir de junio del 2009 tomó la decisión de ofrecer, gratuitamente, cada mes 2,5 metros cúbicos de agua a los miembros de las familias más vulnerables de la ciudad (nivel uno del Sisbén en zona urbana y niveles uno y dos en zona rural). Esta medida que espera abarcar al final del cuatrienio a las 45.000 familias más pobres de la ciudad, es decir, a aproximadamente 180.000 personas que están identificadas por el Programa Medellín Solidaria. La decisión fue acogida por la ciudad como válida desde el punto de vista de la atención a la población pobre de Medellín, sin embargo, algunos expertos consideran necesario que esto sea sostenible más allá del 2011, tenga cobertura universal de la población vulnerable que no cuenta con este servicio y que exija por parte de los beneficiarios deberes respecto al uso adecuado del recurso.⁵³

En cuanto al servicio de energía, entre los años 2008 y 2009 el número de usuarios desconectados en Medellín aumentó en un 3%, con lo que son 30.291 hogares que dejaron de recibir el servicio por falta de pago. Y, frente al servicio de gas, genera inquietud que el número de desconectados, pues creció en el último año a una tasa del 68% para un total de 10.910 usuarios.

⁵¹. PNUD, UN Hábitat. (2009), p. 207

⁵². Cabe aclarar que la cobertura de gas es la extensión que abarca la red de polietileno que permite la conexión de clientes al servicio de gas natural y la penetración es el número de clientes conectados respecto al total de clientes cubiertos por la red de polietileno o anillados. En 2008 los datos presentados en el informe de calidad de vida de 2008 elaborado por MCV indicaban una penetración aproximada en Medellín del 55,59% y una cobertura del 85,0%. Para 2009 se presenta el dato disponible sobre cobertura.

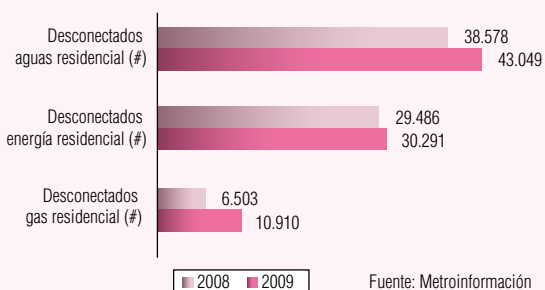
⁵³. Giraldo (2009, a)

Tabla 2. Medellín y área metropolitana: cobertura de servicios públicos domiciliarios, 2004-2009

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de cobertura de acueducto (%)	100	100	100	100	100	100
Tasa de cobertura de alcantarillado (%)	100	100	100	100	100	100
Tasa de cobertura de energía eléctrica (%)	100	100	100	100	100	100
Tasa de cobertura de recolección de basuras (%)	97,3	98,0	97,4	98,0	98,0	98,0
Tasa de cobertura de gas domiciliario (%)	n. d.	48	59	75	85	89

Fuente: Metroinformación. n. d.: No disponible

Gráfico 27. Medellín: desconectados de los servicios de agua, energía y gas, 2008-2009



Ahora, respecto a la calidad de los servicios, el más reciente informe del Consejo Privado de Competitividad⁵⁴ hace un análisis para dieciséis ciudades de Colombia y construye un índice con base en el número de reclamos de los usuarios de servicios públicos por cada mil habitantes. Este índice toma valores entre cero y cinco, acercándose a cero cuando el número de reclamos es mínimo y a cinco cuando aumenta la inconformidad de los usuarios frente a la calidad de los servicios. Los resultados muestran para Medellín un índice menor al 0,5 siendo la ciudad que ofrece la mayor calidad a sus usuarios de servicios públicos, seguida por Pereira y Manizales. Medellín ocupó el primer lugar en cuanto a la calidad de la energía y el aseo, el cuarto respecto a la calidad del gas y el octavo frente a las telecomunicaciones.

⁵⁴ Consejo Privado de Competitividad (2009)