



Mesa de trabajo sobre vivienda y hábitat en Medellín

Organizadores: Programa Medellín Cómo Vamos en asocio con la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

Lugar: Auditorio periódico El colombiano

Fecha: 27 de agosto de 2009

Hora: 8.00 a. m. – 12.00 m.

Conferencistas:

- Claudia Patricia Restrepo, Directora del Instituto de Vivienda y hábitat de Medellín –Isvimed–
- Luz Dary Castaño, Arquitecta del Área Metropolitana del Valle de Aburrá
- Juan Diego Lopera, Subdirector de Planeación Territorial
- Luis Felipe Henao, Viceministro de Vivienda
- Eduardo Loaiza Posada Gerente de la Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL– Antioquia
- Aura Luz Ruiz Arango profesora e investigadora de la Escuela de Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional
- Fabián Araque, Director de Proyectos de la Red de Organizaciones Populares de Vivienda –OPV– en Medellín.

Público asistente: se contó con la asistencia de aproximadamente 120 personas.

Principales conclusiones de la mesa de trabajo

Al año 2020 Medellín sólo cubriría el 14% del déficit cuantitativo de vivienda, agravándose el problema de ocupación ilegal de suelos

- El pasado 27 de agosto se llevó a cabo en las instalaciones del periódico El Colombiano la Mesa de Trabajo sobre Vivienda y Hábitat cuyo objetivo central fue discutir los avances frente a los retos identificados dos años atrás en la primera mesa sobre la misma temática, organizada por el programa Medellín Cómo Vamos y la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Dichos retos se enmarcaron dentro de una pregunta central frente a ¿cuál es la política de vivienda y el modelo de ciudad?; mediante el desarrollo de temáticas como: el modelo de intervención, el financiamiento del crédito de vivienda para las familias más necesitadas, la densificación vs. la expansión del territorio, la visión metropolitana, la corresponsabilidad entre los sectores público y privado y la revalorización de los suelos mejorados que puede conducir a la denominada “gentrificación”



- En la mesa se reconoció que por décadas en la ciudad este importante sector fue poco priorizado dentro de la política pública, en contraste, la pasada administración y la actual han dado un mayor reconocimiento a la vivienda y el hábitat como derechos ciudadanos. Esto queda demostrado con un dato diciente: mientras en el periodo 1990-2002 los planes de desarrollo en Medellín sólo contemplaron la construcción de cinco mil viviendas de interés social, durante la administración de Sergio Fajardo, 2004-2008, la meta se elevó a 5.782, de las cuales 2.242 se terminaron de construir en 2008 y el actual Plan de Desarrollo plantea como meta la construcción de 15.000 viviendas, de las cuales el 30% se construirán en convenio con el sector privado.
- Pese a este avance, de acuerdo a cifras del Viceministerio de Vivienda, no se está cubriendo el déficit cuantitativo de manera significativa. Según el Conpes 3305 de 2004, el suelo urbanizable definido por el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– sólo alcanza para cubrir la demanda a 2015. En el Área Metropolitana el crecimiento de los hogares a 2019 será de 400.000 y esto implicaría la construcción anual de 28.000 viviendas al año, 60% de las cuales deben ser Vivienda de Interés Social –VIS–. De acuerdo con la información recogida en los planes parciales adoptados para el año 2020 se construirán 31.535 VIS, es decir, solo el 19% de lo que se requiere.
- La conclusión más importante del Viceministerio de Vivienda es que los actuales POT de los municipios del área metropolitana no permiten la aplicación de la Política de Vivienda Social del Gobierno Central, pues no hay suelo para aplicarla. El viceministro, Luis Felipe Henao, llamó la atención frente a que algunos municipios del Valle de Aburrá no definieron suelos de expansión en sus POT, lo que dificulta aún más la tarea.
- Para el caso concreto de Medellín, de acuerdo con el Censo 2005, la ciudad requiere de la construcción de 210.000 viviendas a 2020; en ese sentido, la actual meta, aunque ambiciosa sí se compara con las definidas en anteriores planes de desarrollo, se queda corta, porque asumiendo que sigue esta tendencia en el crecimiento de la construcción de vivienda, sólo se daría cobertura al 14% de las viviendas requeridas, el déficit seguirá acumulándose y el problema de ocupación ilegal de suelos proseguirá, con los consecuentes efectos negativos de tipo social, económico y ambiental para la ciudad.
- Por su parte, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá definió en 2007 unas directrices metropolitanas en donde se estableció como Hecho Metropolitano la vivienda. A partir de allí, el Área ha estado desarrollando unos instrumentos de gestión y de financiación y ha avanzado en la priorización de barrios para proyectos de mejoramiento. No obstante, el avance ha sido muy limitado y se requeriría, de acuerdo con la visión del Viceministerio, una labor de mayor liderazgo del Área Metropolitana, promoviendo grandes desarrollos urbanísticos y habitacionales que permitan disminuir sustancialmente el déficit cuantitativo en el Valle de Aburrá, jalonando en esta tarea a todos los municipios.
- La situación que enfrenta actualmente la ciudad y el área metropolitana del Valle de Aburrá es crítica y es el resultado, entre otros, de décadas de falta de voluntad política y poca planificación que han conducido a la acumulación de los déficits y los asentamientos precarios. Sumado a que los recursos del orden nacional destinados al sector han obedecido más a factores de dinamización del mercado inmobiliario y de la construcción. Prueba de ello son las cifras otorgadas por el viceministro, según las cuales en el último año la inversión en vivienda pasó de \$120.000 millones a \$1.200.000



millones, hecho que sin duda respondió a los factores anteriormente mencionados y no a una política de Estado permanente que priorice a la vivienda y al hábitat dentro de la agenda pública.

- Otros factores mencionados como tendencias negativas en el Sistema Habitacional, de acuerdo a Planeación Municipal, son la brecha entre la oferta y la demanda potencial acumulada, esto es especialmente crítico para las familias más pobres, como queda evidenciado con cifras de Camacol a 2008, en cuanto a que la demanda de VIS nueva superó cuatro veces su oferta. Otros elementos negativos son la débil concertación y la desarticulación de las políticas públicas del hábitat y la discontinuidad en la implementación de programas y proyectos.
- Por su parte, la Escuela de Hábitat de la Universidad Nacional plantea como hechos más sobresalientes de la política pública en materia de vivienda el enfoque de mercado y rentabilidad privada y no el enfoque social y de derechos, además de que las políticas no se han estructurado de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y culturales de la población vulnerable, es decir, de los estratos cero al dos, y por tanto no es asequible para esta población. En conclusión la política pública no ha logrado mitigar la crisis de habitabilidad y la vulneración de los derechos constitucionales a la vivienda y el hábitat.
- Pero no todo lo relacionado con vivienda y hábitat tiene un carácter negativo. Los avances que ha tenido Medellín en los últimos años, de acuerdo con los expertos, se concentran en el interés de la institucionalidad pública para coordinar y operar el Sistema Habitacional Municipal, los procesos de planeación participativa incluido el Plan Estratégico Habitacional a 2020 –PEHM– que generan un mayor conocimiento por parte de la comunidad de sus derechos, la nueva institucionalidad para la vivienda y el hábitat con la creación del ISVIMED, los nuevos acuerdos con instituciones de carácter público del orden nacional, departamental y metropolitano y con el sector privado.
- Frente a los procesos de planificación que involucran a la comunidad como es el caso del PEHM, el cual acaba de producir un diagnóstico frente a las condiciones de hábitat y vivienda en las comunidades mediante talleres participativos en las seis zonas urbanas y los corregimientos, la Escuela del Hábitat hace un llamado para que efectivamente estos procesos se vuelvan operativos y no queden en letra muerta como ocurrió con el Plan Estratégico a 2015, del cual no se obtuvo ningún resultado. En este sentido, se plantea la necesidad de que los actores involucrados se comprometan a implementar este nuevo Plan a 2020.
- En cuanto a la nueva institucionalidad, la directora del ISVIMED reiteró que el Instituto no fue creado simplemente para dar cuenta de la construcción de las 15.000 viviendas consagradas como meta en el Plan de Desarrollo, dentro de sus funciones está no sólo la promoción y desarrollo de proyectos de VIS, sino también la implementación del Plan Habitacional y la celebración de alianzas y convenios con entidades públicas y privadas con el fin de adelantar la promoción de proyectos de infraestructura y equipamientos.
- Justamente, en este frente el ISVIMED ha logrado dos acuerdos importantes. Con el Gobierno Nacional ha suscrito un convenio para el Macroproyecto Nuevo Occidente en el cual el Gobierno Nacional aporta \$15.000 millones y cuya meta es construir 4.000



viviendas a 2010, con posibilidades de construcción futura de 6.000 más. El viceministro destacó este hecho por considerar que ninguna ciudad en el país está realizando macroproyectos de esta envergadura. De otro lado, se ha suscrito un convenio con Camacol para la construcción del 30% de la VIS establecidas en el Plan de Desarrollo.

- Se destaca también la respuesta del ISVIMED frente a la preocupación de la comunidad que habita los nuevos proyectos habitacionales de propiedad horizontal en cuanto a los problemas de convivencia. Se han creado tres Gerencias Territoriales para Pajarito, Iguaná y Moravia que buscan desarrollar proyectos de vecindad en estos entornos. Finalmente, algunos miembros de Organizaciones Populares de Vivienda mostraron mucha preocupación porque un gran porcentaje de los habitantes de estos nuevos sectores no tienen suficientes oportunidades de generación de ingresos, y como propietarios legales de vivienda sus obligaciones son mayores que cuando no lo eran, lo que demanda mayores ingresos. Ante esta inquietud, la directora del ISVIMED, Claudia Restrepo, se comprometió a plantear a las Gerencias Territoriales la inclusión de proyectos productivos y generación de ingresos. Esto podría explorarse equiparando las prerrogativas que se tienen en la actualidad para los beneficiarios del programa Medellín Solidaria. Para ello es indispensable hacer un censo de mano de obra calificada y no calificada y, posteriormente, priorizar a estas personas como mano de obra, por ejemplo para los desarrollos habitacionales de la ciudad.

PRINCIPALES TEMAS TRATADOS EN LA MESA

Déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo

De acuerdo con la información presentada por Planeación Municipal el 77% de las viviendas en Medellín está ubicado en estrato uno, dos y tres y el resto pertenecen a los estratos cuatro, cinco y seis. Esto está dando cuenta de la segregación territorial.

Según datos también de Planeación Municipal el 44% de la ilegalidad de predios está ubicada en la zona Nor-oriental, 20% en la zona Centro-oriental, 15% en la Nor-occidental, 11% en la Centro-occidental, 7% en la Sur-occidental, 1% en la Sur-oriental. Además el 12% de los predios de la ciudad están ocupados de forma irregular, de los cuales el 88% están en el área urbana.

Un aspecto preocupante en la ciudad es el tema de los desplazados. Entre 2000 y 2009 Medellín ha recibido 160.203 desplazados. En el año 2002 Medellín adoptó el Plan parcial de Pajarito, el cual, si se lograba desarrollar, podría albergar alrededor de 100.000 personas, lo que quiere decir que incluso destinando este proyecto en su totalidad para atención a desplazados no se podría llegar al 100%.

Por zonas de origen de los desplazados, se tiene que el 27% proviene de las subregiones del oriente del Departamento; el 13% del Urabá y el 11% del Occidente. Estas subregiones entonces dan cuenta de más del 50% de los desplazados que han llegado a Medellín en los últimos diez años.

De los 160.203 desplazados el 52% son mujeres y 2.837 estaban embarazadas a junio de 2009. En términos de escolaridad, el 29% no tiene ningún nivel de formación, el 38% apenas primaria y el 16% manifestó contar con educación secundaria y tan solo el 1% reconoció contar con



educación superior. Esto es preocupante porque si bien se tienen que recibir en la ciudad, son familias a las que hay que tratar de mejorarles sus condiciones sociales y económicas para poderlas insertar en la dinámica de Medellín.

El Viceministro con base en la información arrojada por el Censo DANE 2005, mostró que Medellín alberga el 41,5% de los hogares del Departamento; el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (incluyendo Envigado) tiene un déficit cuantitativo de 50.201 viviendas (13% del total de Antioquia) y Medellín alberga el 89% del déficit cuantitativo del Área Metropolitana.

El Viceministro de Vivienda afirmó que, según el Conpes 3305 de 2004, el suelo urbanizable definido por el POT de ciudades como Medellín, sólo alcanza para cubrir la demanda de los próximos seis años, mientras que el déficit sigue creciendo. El número de hogares en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá a 2019 está proyectado en 400.000 con lo que se requeriría una dinámica de construcción de 28.000 viviendas al año de las cuales el 60% tendrían que ser VIS para suplir el déficit cuantitativo. Sin embargo, según la información de planes parciales adoptados, para el 2020 se construirán 31.535 VIS/VIP aproximadamente y esto solo representaría un 19% de las que se requerirán para el 2020.

En este sentido, el esfuerzo que viene realizando la Alcaldía de Medellín es importante, pero no está cubriendo el déficit de manera significativa (el déficit sigue en aumento). Según el Viceministro el sector privado de la construcción no ha aportado de manera significativa a la disminución del déficit de vivienda, porque sus desarrollos se están concentrando en la vivienda NO VIS y esto se refleja, por ejemplo, en que según información del DANE, en los últimos diez años en Antioquia se han licenciado 228,2 Ha de VIS y 1.194,4 Ha No VIS.

Por su parte, el sector privado, por medio de Camacol, mostró que es en el Valle de Aburrá y en el Occidente Medio donde se está concentrado el 97% de la actividad edificadora del departamento. Además Medellín tiene concentrado el mayor esfuerzo en cuanto a la construcción de VIS con una participación del 81% de las iniciadas en 2008.

Otros datos presentados por Camacol muestran que desde 2008 se viene observando un deterioro en el número de licencias y la construcción y venta de vivienda nueva, principalmente por dos razones: el incremento en las tasas de interés del Banco de la República que se reflejaron en el mercado y en el crédito hipotecario y por la disminución de la dinámica económica del país por la crisis económica mundial.

Para Medellín se tiene que en 2004 se construyeron 8.991 viviendas nuevas y se vendieron 8.645. Fue en el año 2007 cuando más se construyó, pues se hicieron 13.352 viviendas y se vendieron 11.029 y para 2008 la relación fue de 9.428 y 8.290 entre construcción y ventas, respectivamente.

En promedio el 33% de las unidades de viviendas que se construyen en Medellín son para VIS; en 2004 se construyeron 2.985 unidades, en 2005 2.544, en 2006 2.419, en 2007 4.698 y en 2008 4.091.

Política de vivienda

La Política de Desarrollo Urbano del Gobierno Nacional propone un Modelo de Ciudad Colombiana en el que se articulen todas las políticas e inversiones de la Nación. Desde el Viceministerio se tiene claro que el subsidio no puede ser el único instrumento de intervención. La política del subsidio ha mostrado que muchas personas no pueden hacer cierre financiero,



que se necesita una gran articulación de todos los que hacen parte de la cadena de la vivienda para que la VIS se pueda producir. Cuando se creó la fórmula del subsidio se pensó que por sí solo se generaría que el mercado reaccionara creando la oferta necesaria para aplicar el subsidio y crear la vivienda, pero cada día se demuestra que sin gestión del suelo y acompañamiento a la construcción de VIS, el subsidio no se materializa. Actualmente hay un gran desgaste político en todos los niveles del gobierno al no aplicarse el subsidio en el tiempo en el que se debe aplicar. En ese sentido hay que resaltar que Medellín además de generar viviendas nuevas está aplicando programas de normalización de asentamientos precarios, pues el gran problema que tiene el país es que se éstos se están generando continuamente.

La principal apuesta de la política desde el Viceministerio es que el desarrollo territorial trascienda de lo sectorial a lo integral. Los parámetros definidos para lograr el modelo de ciudad colombiana propuesto (construir ciudades amables) son: i.) generar una densificación planificada, controlando las alturas de las edificaciones; ii.) generación de espacio público proporcional a las densidades propuestas en la ciudad consolidada y en los desarrollos futuros; iii.) contar con infraestructura para utilizar medios alternativos de transporte; iv.) incluir en el sistema de espacio público los frentes de los cuerpos de agua; v.) garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales con la existencia de equipamientos (culturales, salud y educación); vi.) promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas mediante los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial; vii.) implementar Sistemas Integrados de Transporte Masivo, y viii.) aplicar la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, que promueve la articulación de las políticas sectoriales.

Desde el orden nacional, la política busca un concepto más integral de la vivienda hacia el hábitat donde se integra con los servicios públicos y de movilidad. Incluye también el saneamiento para asentamientos, en el mejoramiento integral de barrios, los Macroproyectos para Vivienda de Interés Social y la renovación y/o re densificación urbana.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en su apoyo a la política ha implementado medidas para: cobertura a la tasa, adopción de Macroproyectos de Interés Social Nacional, simplificación de trámites, licencias y planes parciales; el incremento al valor del subsidio familiar de vivienda, el mejoramiento de vivienda rural y urbana, la habilitación de suelo para VIS, el fortalecimiento en el acompañamiento y asistencia a las Entidades Territoriales

El Gobierno Nacional está apoyando la disminución del déficit de vivienda en Medellín, mediante la adopción del Macroproyecto “Nuevo Occidente” el cual fue anunciado Mediante Resolución 1946 de Noviembre de 2008. Fue adoptado mediante Resolución No. 2363 de diciembre de 2008, con 90 Ha de suelo habilitadas para 10.000 viviendas potenciales y con una meta a 2010 de construcción de 4.000 viviendas. Los recursos destinados por la Nación para la ejecución de este plan son 15.000 millones de pesos.

Desde la perspectiva de la Escuela de Hábitat de la Universidad Nacional la política en gestión urbana debe tener como ejes temáticos la descentralización, la gobernabilidad, la participación ciudadana, la competitividad, el hábitat, el espacio público, la sostenibilidad ambiental y el logro de reducciones en los niveles de pobreza de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sobre las Políticas Públicas en materia de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario en la ciudad la Escuela de Hábitat presenta algunos cuestionamientos, pues considera que en la política prima un enfoque de mercado y rentabilidad privada y no un enfoque social y



de derechos; es “viviendista”, sin abordar la integralidad del hábitat y la habitabilidad de la vivienda, el entorno y la convivencia, no incorpora los principios y criterios de vivienda digna y adecuada; es sectorial porque no se articula con otras políticas, y no favorece los procesos de descentralización y la autonomía de los entes territoriales; le falta creación, ajuste y reglamentación de leyes acordes con la realidad del hábitat y la habitabilidad local, metropolitana y regional.

Además considera que no está estructurada de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y culturales de la población vulnerable y por tanto no es asequible para esta población; no logra mitigar la crisis de habitabilidad y la vulneración de derechos constitucionales a la vivienda y el hábitat; no hay correspondencia entre la capacidad de formular políticas públicas y su implementación acorde con las necesidades de la población; no hay política de vivienda y hábitat para población en desplazamiento forzado; prevalece el enfoque urbano sobre el hábitat rural, el interés privado sobre la función social y ecológica de la propiedad privada y el detrimento del patrimonio público por la pérdida permanente de la memoria institucional.

Sobre el modelo de gestión, la academia es crítica y dice que es sectorial, segmentado y disperso y que existe discontinuidad en la implementación de programas y proyectos, de baja operatividad e impacto para atender a la población vulnerable. Además, existen desequilibrios territoriales y poblacionales propiciados por la planeación y ordenamiento del territorio para la competitividad, sin garantizar sostenibilidad económica, sociocultural, política, ambiental y territorial de la población vulnerable urbana y rural.

La Escuela de Hábitat observa una acumulación histórica y creciente de los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda y hábitat y la generación creciente de asentamientos precarios. Esto en suma con la segmentación y segregación socio-espacial, la exclusión e insostenibilidad, la pobreza e indigencia de la población en estratos bajos tanto rurales como urbanos y la subvaloración del patrimonio familiar.

No obstante, se destaca desde la Escuela de hábitat la preocupación y el interés creciente de la institucionalidad pública por abordar el tema, la cualificación de los actores que intervienen directa e indirectamente en el Sistema Habitacional y su operatividad en los niveles nacional, departamental, metropolitano y regional. Así como los procesos de planeación participativa, incluidos en la elaboración del Plan Estratégico Habitacional de Medellín –PEHM– 2020. Se resalta que existe un conocimiento, un saber social que comprende la integralidad del hábitat y la habitabilidad y que hay avances en cuanto a la nueva institucionalidad para la vivienda y el hábitat en Medellín y los aportes y acuerdos con las instituciones públicas en el orden metropolitano, departamental y nacional.

La Escuela de Hábitat identifica los siguientes retos frente a la política pública de vivienda en la ciudad: se debe crear, ajustar, reglamentar, instrumentar e implementar las normas; es necesario operativizar el Sistema Habitacional Municipal en armonía con los requerimientos municipales, regionales y con el compromiso efectivo de los actores, hay que generar y consolidar la voluntad política en función de mitigar y prevenir la crisis de habitabilidad existente en cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales.

Desde las Organizaciones Populares de Vivienda –OPV– se manifiesta que la actual política pública de vivienda no permite atender de manera adecuada y efectiva el déficit de Hábitat y Vivienda en Medellín y que las carencias se manifiestan en la baja inversión respecto a la magnitud de la problemática, la ausencia de mecanismos para regular el valor de la tierra y para consolidar un banco de tierras para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario, la



ausencia de oferta de vivienda de bajo costo y mecanismos de financiación para estratos 1, 2 y 3 de la población que concentran la mayor demanda y la falta de respaldo integral a los procesos de producción de vivienda desde la auto gestión comunitaria, y su articulación a programas de estímulo a la corresponsabilidad social para el sector privado.

Igualmente desde las OPV se plantean que se requiere un nuevo modelo de intervención que se enfoque en restituir los desequilibrios en la sociedad haciendo un fuerte esfuerzo para expandir el reconocimiento y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Además que reconozca que existe un gran potencial en las comunidades para aportar a la solución de problemas tan complejos como el hábitat y la vivienda y que no solo hacen parte del problema.

Las políticas públicas y sobre todo la inversión pública deben expresar claramente la voluntad de restablecer los derechos y las oportunidades a los que se les han negado a amplios sectores de la población. La consolidación y/o expansión de territorio debe garantizar a todos el derecho a la ciudad, esto es, el derecho a permanecer y mejorar la calidad de vida.

Frente a las expectativas de las OPV frente al sector público, manifestaron que esperan que se regule sobre la disponibilidad y el valor de la tierra, que se defina la obligatoriedad de las empresas prestadoras de los servicios públicos de construir su propia infraestructura, se aumente la dotación de infraestructura vial y equipamiento social por parte de los entes territoriales correspondientes, así como los mecanismos de financiamiento que garanticen el derecho de acceso a una vivienda a las familias con menores ingresos.

También se espera del sector público los estímulos a las prácticas de corresponsabilidad social que permitan la vinculación efectiva del sector privado. En tanto que de este último sector se espera un mayor aporte en experiencia técnica y administrativa a favor de la producción de vivienda prioritaria, la regulación de precios de materiales de construcción a favor de la calidad de la vivienda prioritaria, los mecanismos de financiamiento accesibles a familias del sector informal y retribución de los beneficios que obtienen.

Y como comunidad se espera que haya suficiente control social y auto regulación, para frenar la ocupación de zonas de alto riesgo, mayores recursos económicos para cofinanciar la producción de vivienda prioritaria, a través del ahorro y créditos viables, la consolidación de dinámicas de convivencia ciudadana, economía solidaria y fomento del bienestar y la mayor participación en la toma de decisiones y solución de problemáticas sociales.

Plan Estratégico Habitacional de Medellín –PEHM–

De acuerdo con la información presentada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Plan Estratégico Habitacional de Medellín está enmarcado dentro del sistema nacional de planeación y en toda la normatividad desde diferentes frentes como el nacional, departamental, metropolitano y municipal. Básicamente le apuntan a la vivienda digna y lo que esto implica.

En el año 2006 con la revisión del POT se logró introducir el tema de los Asentamientos Humanos y el Sistema Habitacional y básicamente se incorpora con una visión sistémica de largo plazo y alineado a las metas del Milenio. Se introdujo el sistema habitacional como un “Conjunto organizado de interrelaciones entre actores que intervienen en la política habitacional, conceptos, objetivos, políticas, criterios, estrategias, programas, proyectos, acciones, orientaciones, mecanismos, herramientas y el Plan Estratégico Habitacional. Es



instrumento de planeación y gestión que personificará la política habitacional por medio del cual se desarrollará el mandato constitucional del derecho a vivienda digna”

Los criterios orientadores del sistema habitacional son la equidad social y territorial, la visión urbana regional, la integralidad y la sostenibilidad, la participación y la corresponsabilidad.

Las cuatro líneas estratégicas y programas del sistema habitacional son: i.) cobertura y calidad, ii.) gestión del suelo e inmobiliaria y productividad, iii.) financiamiento y asequibilidad, y iv.) desarrollo institucional. Al desplegarlas se observa que a gran parte de ellas se le está apuntando por medio del Plan de Desarrollo del Alcalde Salazar. La línea uno del Plan tiene que ver con los Nuevos Desarrollo Habitacionales, el Reasentamiento de Población y el Mejoramiento Integral de Barrios, y el Hábitat Rural; el objeto es más y mejores soluciones de vivienda. La línea dos, comprende todos los Instrumentos de gestión del suelo, el Programa de Renovación Urbana, la Ciencia y Tecnología, el Banco de Proyectos, el Observatorio Inmobiliario, los Diseños Urbanísticos y Arquitectónicos, la asistencia técnica y el acompañamiento a la producción social del hábitat; el objeto es el suelo y vivienda adecuada y asequible. La tercera línea habla del ahorro individual y colectivo, el subsidio directo a la demanda, el crédito, la cooperación internacional y el arriendo social; el objetivo es la integración de recursos e innovación en los mecanismos de financiamiento. Finalmente, la línea cuatro tiene que ver con el Plan Estratégico, los Sistemas normativos, de información, comunicación, seguimiento y evaluación (TIC), la Gestión del conocimiento /Observatorio de política pública, la Sistematización de experiencias, y los acuerdos urbano regionales. Un paso muy importante en esta última línea es la creación del Isvimed para coordinar todas las instancias locales para avanzar en el PEHM.

El PEHM tiene un diseño metodológico que se hizo en convenio con la Universidad Nacional y se hizo un diagnóstico estratégico donde se identifican una serie de actores que participaron en el proceso: estatales, sociales, solidarios, académicos y empresariales, en total 1.499 participantes, de los cuales 1.144 fueron actores urbanos y 355 actores rurales. En un proceso que duró ocho meses entre final de 2008 y principio de 2009.

En síntesis de este diagnóstico se destaca como positivo que hay mejoramiento de la habitabilidad del entorno con equipamientos sociales colectivos e infraestructuras, conocimiento colectivo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, la vivienda y el hábitat será una exigencia, una política social, ambiental, económica y fiscal orientada a la población vulnerable, una intervención del sector cooperativo en la financiación que favorece la asequibilidad a la vivienda social de interés prioritario. Y un interés de la institucionalidad pública para coordinar y operar el Sistema Habitacional Municipal

Como tendencia negativa se resalta que hay acumulación de los déficits, asentamientos precarios, baja calidad en la producción del hábitat social, una zona rural presionada por los efectos de la expansión urbana, la ocupación de zonas de alto riesgo con altas densidades de población, una débil concertación y desarticulación de las políticas públicas del hábitat, una brecha entre la oferta y la demanda potencial acumulada. Los recursos fiscales de política social responden a factores de dinamización del mercado inmobiliario y de la construcción, existe discontinuidad en la implementación de programas y proyectos y hay una subvaloración de los patrimonios familiares y colectivos en los hábitat social e históricamente construidos.

Actualmente se está implementando el proceso de formulación del PEHM dado el diagnóstico. Se está en la segunda fase que es de construcción de escenario, apuesta y prospectiva habitacional, se tiene una tercera fase que es de identificar y formular programas y proyectos



estratégicos prioritarios y una cuarta de Suscripción del Pacto Social de Vivienda y Hábitat. Está previsto terminar todas las fases al finalizar 2009.

Los desafíos que enfrenta el PEHM según Planeación Municipal están asociados al reconocimiento, la promoción y las condiciones para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente; así como a la alineación de esfuerzos hacia el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio y a la institucionalidad del sistema habitacional coordinada y funcionando.

El modelo de ciudad planteado para Medellín busca un desarrollo humano integral con sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio, con un enfoque de construcción del Estado Social de Derecho, respecto de la dignidad humana, poblacional y diferencial, equidad de género y territorial.

Entre los retos en la gestión del desarrollo humano integral desde la agenda política y social están: elevar los estándares de habitabilidad y acelerar la integración socio territorial y funcional de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado intensificando los procesos de mejoramiento integral y consolidación del hábitat urbano y rural. La implementación de actuaciones urbanas integrales e integradoras y la construcción de ciudad más allá de la mera urbanización.

Nueva institucionalidad para la vivienda: el Instituto de Vivienda y hábitat de Medellín –Isvimed–

Si bien uno de los principales objetivos del Isvimed en la presente Administración es dar cumplimiento de la meta de las 15.000 viviendas propuestas en el Plan de Desarrollo 2008-2011, no es el único logro que se pretende alcanzar con la institucionalidad, pues se busca dejar estructurado y funcionando un instituto descentralizado que se encargue de todo el tema del hábitat y la vivienda en Medellín, porque es claro que ese número de viviendas es insuficiente frente a las condiciones de déficit cuantitativo y cualitativo que tiene la ciudad. El objetivo al que le apunta el Instituto es a la configuración de una política de vivienda de largo plazo que incorpore elementos medio ambientales y habitacionales, dentro de las directrices nacionales y buscando cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El histórico de construcción de Vivienda de Interés Social –VIS– en la ciudad desde 1990 hasta 2008 refleja un desarrollo precario frente a la problemática de la ciudad. Entre 1990 y 2002 se construyeron 5.000 unidades, entre 2004 y 2008 se hicieron 5.782, de las cuales el 38,8% fueron terminadas por la administración actual. El gran compromiso que se tiene entre 2008 y 2010 es la construcción de 15.000 soluciones habitacionales conjugando diferentes tipo de intervención.

Los datos sobre la construcción de VIS son coherentes con los de inversión en vivienda, entre 1996 y 1999 se invirtieron \$55.498 millones de pesos, entre el 2000 y 2003 \$44.938, entre 2004 y 2007 \$83.671, y entre 2008 y 2011 una inversión de \$294.121 millones de pesos complementada muy fuertemente por el Gobierno Nacional a través del Viceministerio de Vivienda.

La creación del Isvimed obedece al Acuerdo Municipal 52 del 2008, según el cual se consolida una entidad pública descentralizada cuyo objeto es “Gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de las necesidades habitacionales, asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, con los diferentes actores públicos, privados y comunitarios.”



El acuerdo establece como funciones del Instituto: i.) la implementación del Plan Habitacional; ii.) la promoción y desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, no sólo desde el Municipio, sino también mediante alianzas con agentes privados (OPV, Cajas de compensación, empresas de construcción, etc.); iii.) la celebración de alianzas y convenios con entidades públicas y privadas con el fin de adelantar la promoción de proyectos, infraestructura y equipamiento; iv.) la gestión de créditos y recursos de cooperación de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales; v.) el otorgamiento de subsidios de vivienda a familias de bajos ingresos; vi.) la participación en actividades inmobiliarias de conformidad con su objeto; vii.) la promoción e implementación de acuerdos para facilitar a los beneficiarios de los proyectos de vivienda el acceso al crédito.

Los componentes estratégicos del Instituto (algunos plasmados en el Plan de Desarrollo, otros no porque aun no existía la institucionalidad) son:

El primer componente es el de “Vivienda y hábitat” que tiene como primer programa el “Mejoramiento integral de barrios” con el que se pretende entrar en los barrios y consolidar los asentamientos que no se hicieron bajo condiciones de legalidad. La idea es poder hacer recuperación en sitio, incluyendo en algunos casos la reposición de vivienda. En esta línea se habla de legalización de 2.142 viviendas a 2011, titulación de 8.000 predios en el cuatrienio y finalmente, el mejoramiento de 2.989 viviendas de interés social urbanas en el cuatrienio. Los avances aún son limitados frente a las metas generales y esto se debe en parte al tiempo que se tardó la consolidación del instituto y el trabajo con Planeación Municipal pero ya las herramientas están definidas y se va a cumplir con las metas previstas. Este cumplimiento se verá reflejado en el año 2010. Los barrios a intervenir en esta línea son: Medellín sin tugurios, Villa Niza, La Candelaria, Picacho, Balcones del Jardín, Picachito, Moravia, La Cruz, La Aldea, Carambolas y La Sierra, los cuales fueron priorizados desde la Dirección del Planeación.

Un segundo programa del componente de vivienda y hábitat son los “Nuevos desarrollos habitacionales institucionales y privados”, donde se tiene la meta de las 15.000 viviendas, 10.454 desarrolladas por el municipio de Medellín y 4.546 desarrolladas por privados, cuya demanda no necesariamente es priorizada por el Municipio para quienes requieren reasentamientos o son desplazados, pero si está dirigida a población que requiere Vivienda de Interés Prioritario.

Un tercer programa en la misma línea es el de “Atención a la población más vulnerable” dentro de la cual están los desplazados. El Gobierno Nacional es quien define en qué lugar del país deben ser atendidos y de acuerdo con esto asigna a cada municipio la responsabilidad y los subsidios. Medellín tiene asignados 1.255 subsidios y un atraso en la atención de esta población, pues hay subsidios desde 2006 que no se han hecho efectivos. La meta entonces es atender a los 1.255 desplazados que ya tienen subsidio nacional. Esto se hará en convenio con Minuto de Dios y con el Gobierno Nacional. Se espera que en el proyecto de Pajarito, con mayor cofinanciación, se pueda atender a un buen grupo de familias desplazadas otorgándoles vivienda nueva a pesar de que la vivienda usada es una alternativa superior para esta población. En este componente también están las familias en reasentamientos con 4.326 como meta.

Otro componente es el de “Convivencia y Hábitat” dentro del cual está el programa de “Hábitat nuevo y ciudadanía” que no está contemplado en el Plan de Desarrollo y se planteó a la luz de las problemáticas identificadas en el proceso de creación del Instituto. Un primer proyecto es el de “Vecindad” a partir del cual se crean, desde la Secretaría de Bienestar Social acompañadas por el Isvimed por medio de ONG y universidades, las Gerencias Territoriales para proyectos ya asentados como son: Pajarito, Iguaná y Moravia. Otro proyecto en este programa es el de “Acompañamiento al nuevo hábitat” que consiste en un padrinazgo para los



25 proyectos del plan constructivo. Todo esto a partir de las dificultades frente al cambio de las personas hacia propiedad horizontal y las implicaciones que esto tiene frente a la convivencia.

El último componente estratégico del Isvimed es la “Agenda pública de vivienda” donde hay dos temas fuertes que son el “Plan Estratégico Habitacional de Medellín” donde se busca hacer el diagnóstico y la formulación del Plan, la construcción y concertación de escenarios y acuerdos y la ejecución de proyectos. Finalmente, el “Acuerdo público - privado con Camacol”, que parte de la necesidad de aliados para que la política de vivienda funcione efectivamente; este acuerdo pretende crear apoyo y cooperación con el sector de la construcción y el establecimiento de una mesa de trámite para vivienda.

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial

Las Áreas Metropolitanas deben regular los Hechos Metropolitanos, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley 128 de 1994 (aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación).

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA– formuló en el 2007 las Directrices Metropolitanas, en cuyo marco, estableció como Hecho Metropolitano la vivienda. A partir de allí elaboró un modelo de ordenamiento territorial basado a partir del cual definió unas directrices metropolitanas de ordenamiento territorial para actuar sobre suelos de expansión, densidades y homologación de usos. Con base en estas directrices se generaron unos proyectos estratégicos de urbanismo a nivel metropolitano como son las centralidades metropolitanas, los centros logísticos y los frentes de agua.

En el diagnóstico propositivo del cual se partió se analizó la planeación existente y se hicieron unos mapas sobre de lo que se encontraba en cada municipio. Así se caracterizó un modelo físico espacial definiendo las zonas que son atractivas y expulsoras de población. El resultado del análisis además condujo a concluir que el Valle de Aburrá tiene un crecimiento lineal conurbado en la zona centro y con discontinuidad en sus extremos.

El modelo de directrices metropolitanas tiene tres soportes que son: una base natural, los sistemas estructurantes (espacio público) y lo estructurado (espacio privado).

Respecto a la base natural es donde se encuentra el borde de protección natural que es en general el Parque Central de Antioquia, el río Aburrá como estructurante natural y los ejes de conexión transversal que son los parques lineales adosados generalmente a un sistema hídrico, los corredores bióticos y las redes ecológicas urbanas.

En el sistema estructurante se tiene el espacio público compuesto a su vez por el sistema de movilidad, con el corredor multimodal del río y los sistemas complementarios al Metro, como son el Metroplus, el Metrocable y los sistemas viales. También los sistemas de servicios públicos domiciliarios, con las infraestructuras y equipamientos asociados. El Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos con las estaciones de transferencia y equipamientos asociados, el transporte por la Línea Férrea y la disposición final. Los proyectos estratégicos con el sistema de centralidades, los frentes de agua y los centros logísticos como el Complejo Agroindustrial del Valle de Aburrá. Y también en esta parte de las directrices está todo el tema de los criterios para la localización de equipamientos y lo relacionado con el Patrimonio Cultural que tiene que ver con bienes inmuebles asociados a la tradición, la cultura, la historia y el turismo.



Respecto a lo estructurado en el espacio privado se tiene el suelo urbano donde se definieron los usos y la articulación con las estrategias económicas y sociales (la armonización), además de las densidades, la correlación con la base natural y los sistemas estructurantes. También se tiene el suelo rural con sus usos y densidades en correlación con los componentes de la base natural. Y finalmente, los criterios para localización de la vivienda en el Valle, con la determinación de suelos urbanos y de expansión y la ampliación y racionalización de la oferta de suelos para la vivienda. Todo esto soportado por un sistema de cargas y beneficios.

En cuanto a los criterios empleados por el AMVA para la identificación de sectores receptores de nueva vivienda en el Valle de Aburrá estuvieron asociados a las pendientes del territorio, puesto que para vivienda el Valle puede ser utilizado en las zonas más bajas. También se tuvieron como criterios la cercanía a centralidades y a sistemas de movilidad, las posibilidades de prestación de servicios públicos de acuerdo a las redes con las que se cuenta, la calidad de los suelos y las zonas aptas para renovación urbana, re desarrollo o densificación.

La directriz sobre el suelo de expansión urbana se definió con base en el análisis de todos los municipios, la revisión y la proposición de ajustes e incluyendo los vacíos urbanos que se encontraron. Esto se hizo tanto en el norte, como en el sur, generando unos nuevos espacios.

En síntesis, se encontraron al revisar los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– de los municipios 1.515 hectáreas de expansión urbana en el Valle de Aburrá, de las cuales 1.048 (69%) eran suelo apto para construcción porque tienen una pendiente menor de 25%. Por medio de las directrices, en conjunto con los municipios, se logró encontrar otras 984 hectáreas, que significan un total de 2.032 hectáreas para incremento en el suelo de expansión.

Acerca de los instrumentos de gestión del ordenamiento territorial en el Valle de Aburrá se tiene el Banco Inmobiliario de tierras llamado Aburrá 20/20, que es una gestión público-privada del ordenamiento territorial y está en construcción. También está la financiación del ordenamiento territorial que está enfocado en la distribución equitativa de cargas y beneficios, contribución de valorización, participación en plusvalía, los fondos de compensación y la compensación regional o a propietarios.

En cuanto a los proyectos estratégicos se identificaron dieciséis proyectos estratégicos a ser desarrollados en el Valle de Aburrá: el frente de agua Camino del Indio en Barbosa, el Centro logístico de Hatillo, el Parque del Norte del Valle entre Barbosa y Girardota, el Nuevo Centro en Copacabana, la Centralidad del Norte, el Centro logístico de Acevedo, el Centro de Equilibrio del Norte de Medellín, la Intervención Integral de Moravia, la Centralidad Metropolitana, el Centro logístico de Occidente, el Centro de Equilibrio del Sur de Medellín, la Centralidad sur, el espejo de agua La Tablaza en La Estrella, el Parque 3Aguas en Caldas, el Centro logístico Primavera y Parque Central de Antioquia. Para las Centralidades metropolitanas zona norte y sur se realizó el concurso público internacional de arquitectura y urbanismo.

El AMVA ha estado trabajando también en el mejoramiento integral de barrios para mejorar el hábitat. Cuando se definieron los proyectos estratégicos se encontró que a su alrededor hay barrios en zonas subnormales que deben ser intervenidas y para ello se realizó una investigación con un grupo interdisciplinario de profesionales con el fin de priorizar las intervenciones con análisis de componentes poblacionales (socioeconómico) y territoriales (físico espacial, equipamiento y medio ambiente), con esto se identificaron 77 barrios a ser mejorados en el Valle de Aburrá.



Actuales POT

La principal preocupación del Viceministerio de Vivienda tiene que ver con que pese al gran esfuerzo de Medellín para buscar soluciones a la problemática de la vivienda, existe una baja oferta de vivienda de interés social en el resto de municipios del AMVA (Ejemplo: Itagüí y Envigado no definieron suelos de expansión en sus POT). La actual propuesta de ocupación territorial de los municipios cercanos a Medellín, no permite la aplicación de la política de vivienda social de la Nación.

Camacol, en concordancia con lo anterior, resaltó que el 81% de las unidades de VIS iniciadas en 2008, tanto desde lo público, como desde lo privado, están en Medellín y que hay varias formas empleadas por los demás municipios para evadir en el POT la construcción de VIS, por ejemplo no dejando zonas de expansión de suelo urbanizable, poniendo unos altos impuestos, cargas por ejemplo como la que indica que por cada metro cuadrado construido en vivienda popular hay que dejar un metro de zona verde, lo que incrementa los costos del proyecto y desincentiva la construcción de este tipo de proyectos, etc. Sin embargo, la percepción de Camacol es que esto se tiene que empezar a cambiar porque los municipios se están dando cuenta de que lo que no se permita construir formalmente la gente por la necesidad lo construye en zonas alto riesgo donde se generan otros problemas que tienen que ser atendidos por las Administraciones locales y se les hace más costoso.