



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TU YO

OPCITO

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín



INFORME BREVE # 18
VIVIENDA Y HÁBITAT
OCTUBRE DE 2013

Operado por:



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo

INFORME DE VIVIENDA Y HÁBITAT

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín

Octubre de 2013

Este Reporte Breve presenta un análisis cuantitativo y cualitativo de las principales tensiones que rodean al tema de Vivienda y Hábitat en la ciudad de Medellín. Su construcción ha sido un ejercicio participativo en el que han sido protagonistas la academia, los Concejales, la Administración Municipal y las Organizaciones Sociales, por medio de sus percepciones, opiniones informadas e investigaciones. El objetivo principal del Reporte es señalar algunos puntos clave para la discusión sobre Vivienda y Hábitat en la ciudad, particularmente en el espacio de representación democrática que es el Concejo de Medellín.

ABSTRACT

This brief report presets an analysis of the main tensions that encompasses the topic of housing and habitat in the city of Medellín. It's construction has been an participating exercise in which protagonists have been academics, councilors, Municipal administration and social organizations, through their perceptions, informed opinions and research. The principal objective of this report is to underline some key points for discussion on housing and habitat in the city, particularly on the area which is democratically representative by the Council of Medellín.

Para la realización de este Reporte Breve se ejecutaron las siguientes actividades:

- Revisión de actas de sesiones del Concejo de Medellín en donde se trató el tema de Vivienda y Hábitat.
- Entrevista a expertos en el tema de Vivienda y Hábitat en la ciudad de Medellín.
- Revisión de bibliografía disponible. Fuentes documentales locales y nacionales, textos académicos y notas de prensa, productos de Universidades, Observatorios y ONG.
- Recolección y análisis de información cuantitativa.

The realization of the report consists of the following activities:

- Revision of the records of meetings concerning the topic of employment
- Interview whit expert in housing and habitat in the city of Medellín.
- Revision of available bibliography. Sources were local and national documentaries, academic texts, press notes, studies of universities, observatories and NGO's
- Collection and analysis of quantitative information.



1. Aspectos generales sobre Vivienda y Hábitat en Medellín

Fotografía: Andrés Henao - EL TIEMPO

Se entiende el Hábitat, en su acepción referente a la vivienda, como las condiciones apropiadas de vida del grupo familiar interrelacionadas con los múltiples aspectos de la vida colectiva, vecinal y comunitaria.

En tal sentido, el OPPCM, entiende el hábitat como el conjunto de elementos materiales e institucionales que condicionan la vida de los habitantes de Medellín desde las geografías que ocupan y las condiciones socioeconómicas que los definen.

Por su parte, el tema de la vivienda se ha inscrito efectivamente en la Agenda Pública del país,

como lo evidencia el ambicioso programa de construcción de viviendas nuevas iniciado por el Gobierno Nacional. Esto, representa una oportunidad para el también ambicioso Componente de Vivienda y Hábitat del Plan de Desarrollo de Medellín 2012 - 2015, al facilitar la disposición de recursos, particularmente a la hora de atender a la población desplazada y la configuración de macroproyectos en la ciudad.

En este sentido, en **Medellín se encuentran constituidos 736.802 viviendas que no alcanzan a compensar la deuda habitacional de la ciudad** (El Colombiano –

Septiembre 14 de 2013) y la mayor preocupación por parte del Gobierno Nacional y de la Administración Municipal se ha enfocado en buscar alternativas que le den respuesta al tema de vivienda de cara al déficit cuantitativo que se presenta en él.

Según estadísticas oficiales, el déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional es de 1'031.2561 inmuebles y a nivel municipal es de 48.0482. Estas cifras de suyo son elocuentes respecto al

¹ Dato censo DANE 2005. Última cifra oficial.

² Dato Medellín Cómo Vamos. Actualizado por última vez a 2009.

derecho constitucional consagrado en el artículo 51 de la Constitución Nacional que reconoce y eleva la vivienda digna a un asunto de Estado. De allí que, los planes nacionales y locales, en esta materia, gozan de la legitimidad político – administrativa en tanto

que posibilitan construir institucionalidad.

Las cifras anteriores dimensionan el reto de satisfacer la demanda de vivienda y hábitat como un asunto asociado a la calidad de vida y el adecuado desarrollo de los individuos de una manera

integral. De allí, que tanto el programa presidencial de construir 1'000.000 de viviendas gratis y de las 100.400 soluciones habitacionales como meta del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 de Medellín, sean el referente cuantitativo de la problemática a nivel nacional.

Tabla 1. Déficit cuantitativo de Vivienda en Medellín. Estratos 1, 2 y 3

Déficit de vivienda (número)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estrato uno	28,928	29,589	30,243	32,057	nd	nd	nd
Estrato dos	13,086	12,904	12,692	12,352	nd	nd	nd
Estrato tres	4,387	4,128	3,930	3,669	nd	nd	nd
Estratos 1, 2 y 3	46,401	46,621	46,865	48,078	nd	nd	nd

Fuente: Subdirección de Información

Fuente: Medellín Cómo Vamos – Informe de Indicadores Objetivos (2012)

“El concepto de hábitat “puede entenderse como la unidad global de interrelaciones dinámicas de los elementos bióticos, físico-espaciales, socioeconómicos y socioculturales entre la vivienda y el entorno como lugares de permanencia donde se habita, se crea, se configuran interacciones y se tejen relaciones entre los habitantes”

(PehMed2020).

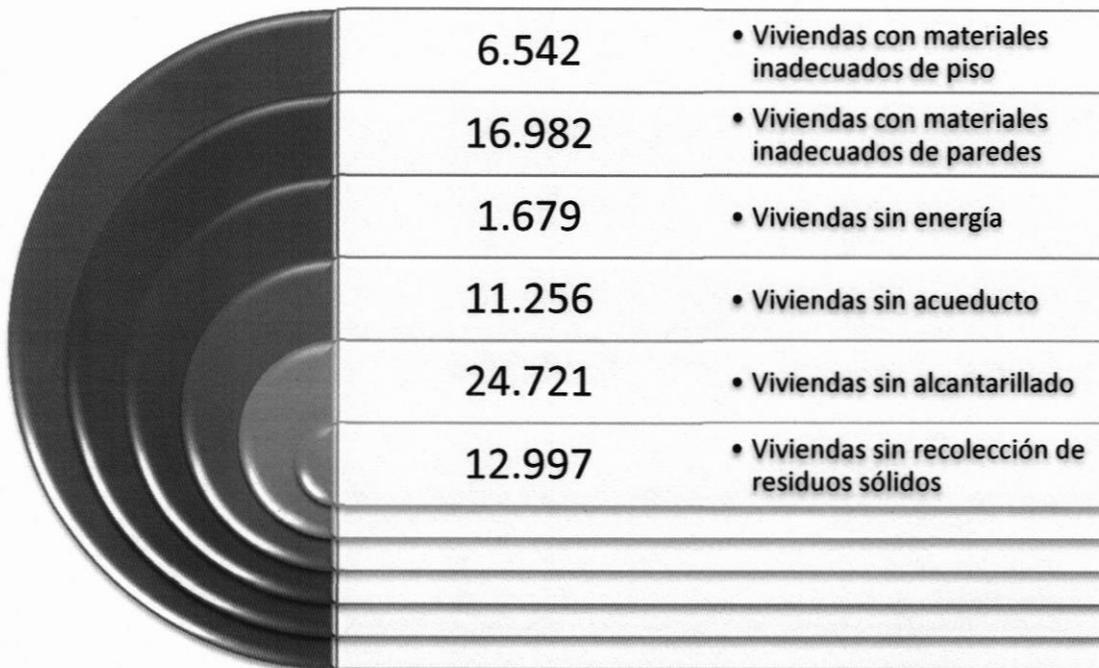
Estimaciones del déficit habitacional de Medellín

Ilustración 1. Estimación del déficit cuantitativo de vivienda en Medellín



Fuente: PehMed 2020, 2009

Ilustración 2. Estimación del déficit cualitativo de vivienda en Medellín



Fuente: PehMed2020, 2009

Este panorama cuantitativo y cualitativo del déficit de vivienda y hábitat en Medellín, nos permite reflexionar en torno a la necesidad de integrar estos dos enfoques en el análisis y adopción de una política pública. El no articular estos elementos, cuantitativos y cualitativos, hace que algunos proyectos de vivienda se reduzcan a la construcción de una cantidad de casas construidas o intervenidas que no corresponda de manera efectiva y eficaz con la consolidación de un entorno provisto de los equipamientos que el hábitat demanda. Lo anterior, da cuenta de la confusión por resolver el problema de vivienda desde el mero aspecto cuantitativo, pero subestimando resolver el problema del déficit cualitativo, que en muchas ocasiones amerita mayor atención, ya que es éste el que genera las condiciones para que los niveles de calidad de vida sean superiores.

A sí pues, plantea un problema más complejo y es lo correspondiente al espacio construido en una vivienda de proyectos V.I.P, esto es, si bien la creación de una solución habitacional genera una respuesta a la demanda inmediata de vivienda, **el espacio que oscila entre 35 y 45 metros cuadrados puede generar un problema aún mayor que la propia carencia del espacio.**

En este sentido, la incorporación en un espacio de esta dimensión de una familia promedio de 4 personas (3.8 personas. Entrevista Diego Restrepo – Septiembre 30 de 2013) puede traer una serie de problemas de convivencia, seguridad y privacidad. Esto último, se traduce en la hipótesis de que los espacios pueden ser potencialmente generadores de agresión y generan más inconvenientes de los que solucionan, como lo señala el OPPCM en el Informe # 16.



En efecto, existe una diferencia importante respecto al énfasis que se le puede poner al modelo de comunidad con el que un proyecto se compromete y las consecuencias para el éxito de ese nuevo o reasentado barrio sean determinantes en términos sociales, ambientales y económicos.

Pero temas como el suelo disponible y el ritmo de construcción, plantean dudas sobre la factibilidad y conveniencia de los proyectos, ya que la ciudad cuenta con un déficit claro en la cantidad de viviendas que ofrece anualmente a sus ciudadanos.

Tabla 2. Viviendas en Medellín por Estrato

Viviendas en Medellín por estratos socioeconómicos	
1	13%
2, 3, 4	74%
5, 6	13%

Tabla 3. Suelo en Medellín

Suelo en Medellín	
Urbano	105 Km2
Rural	270 Km2
Expansión	5.2 Km2

Fuente: ISVIMED

Tabla 4. Proyección poblacional de Medellín por comunas y corregimientos

Las metas propuestas durante los últimos dos gobiernos municipales fueron más notorias por lo cuantitativo que por lo cualitativo. Las proyecciones poblacionales son crecientes y las soluciones habitacionales no marchan al ritmo de ésta. Por consiguiente, el déficit de soluciones habitacionales será siempre un factor de deterioro de la calidad en Medellín y esto, puede llegar a profundizar fenómenos como la ocupación ilegal de predios o la especulación comercial del suelo útil.

Comunas y Corregimientos	PROYECCIONES POBLACIONALES MEDELLIN			
	1993	2007	2013	2015
Popular	99.238	124.141	129.144	130.369
Santa Cruz	92.840	105.127	110.202	111.452
Manrique	121.113	151.449	158.028	159.658
Aranjuez	132.670	158.265	161.491	162.252
Castilla	125.391	144.328	148.490	149.751
Doce de Octubre	156.230	187.574	192.381	193.657
Robledo	110.073	157.996	168.624	171.660
Villa Hermona	103.034	131.594	136.375	137.531
Buenos Aires	116.341	133.599	136.154	136.774
La Candelaria	68.313	84.589	85.323	85.505
Laureles - Estadio	96.377	119.209	121.678	122.243
La América	79.711	92.541	95.523	96.278
San Javier	116.566	130.431	136.689	138.063
El Poblado	63.315	114.850	125.841	128.839
Guayabal	67.567	88.409	93.326	94.470
Belén	163.124	190.287	195.588	196.694
Palmitas	3.067	3.558	5.476	6.324
San Cristobal	17.387	39.692	71.518	79.458
Altavista	10.944	26.741	33.466	36.463
San Antonio	45.391	69.220	95.392	108.856
Santa Elena	4.799	11.644	16.616	18.025
Total Medellín	1.793.491	2.265.244	2.441.123	2.464.322

Fuente: DANE - 2010

La coordinación entre los entes institucionales de nivel nacional con los entes locales es una vía de solución al déficit habitacional que se evidencia hoy en Colombia. La coordinación y el diálogo entre planes es la posibilidad de atender por la vía de subsidios, entre otros, como puede pensarse en una disminución del impacto de este déficit en la calidad de vida de los colombianos.

Por otro lado, a la hora de la financiación, como establece el PehMed 2020, Medellín cuenta con ventajas en términos de redes de economía solidaria, vecinales y comunitarias y la coordinación entre el ISVIMED y el Banco de las Oportunidades.

Tabla 5. Déficit habitacional Colombia y Medellín

Déficit habitacional: Colombia y Medellín

	Cuantitativo	Cualitativo
Colombia	1'031.256	1'185.607
Medellín	48.032	74.177

Fuente: DANE – Medellín Cómo Vamos

El acceso de los sectores más pobres a la vivienda sigue siendo limitado, en tanto, según algunos expertos, "los requerimientos de ahorro parecen excesivamente altos en un país donde el 46% de los hogares no tienen capacidad de ahorro durante su ciclo de vida". (Gaviria y Tovar, 2011: 5).

De esta forma, "el presupuesto se distribuye entre los recursos destinados a desplazados, aquellos afectados por la ola invernal, los macroproyectos y lo destinado a los hogares denominados corrientes, es

decir aquellos que por ingresos son potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) pero no tienen ninguna característica especial adicional". (Gaviria y Tovar, 2011: 14). El incremento sostenido a programas nacionales como el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) (que pasó de 500 mil millones en 2009 y en 2011 había recibido adiciones por 573 millones de pesos) y Fonvivienda, cuyo presupuesto se ha multiplicado casi por diez en los siete años de su funcionamiento (Gaviria y Tovar, 2011: 14).

Plan Estratégico Habitacional de Medellín (PEHMED – 2020)

Se trata de un instrumento de política pública que busca orientar e impulsar cambios y acciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas y rurales de Medellín. La eficacia del PehMed2020 depende del compromiso de los actores convocados para guiar la gestión del territorio y proponer pautas que, más allá de construir vivienda de interés social, generen un hábitat integral. Su elaboración contó con la participación de actores responsables y relacionados con la creación y transformación de la ciudad.

Ilustración 3. Tipos de vivienda según el Decreto 4466 de 2007



De allí que, al momento de construir un Hábitat resulta fundamental la coordinación de las diferentes agencias gubernamentales responsables de los proyectos en tanto elementos como el espacio público y los espacios verdes, los equipamientos, los planes parciales y la gestión del riesgo hacen parte de una visión global fundamental del desarrollo habitacional. "La vivienda está transversalizada por salud, educación y equipamientos". (Jesús Amado Vásquez – El Colombiano. Septiembre 14 de 2013).

En consecuencia, el OPPCM, reconoce el carácter e impacto social de estos programas, cuando ellos integran y no separan los enfoques cuantitativos de los cualitativos. Los proyectos de vivienda no

pueden desarrollarse desde una perspectiva que los separe del tema de hábitat, ordenamiento territorial y medio ambiente. La interrelación entre estas dimensiones y sus consecuencias sobre el éxito de los desarrollos habitacionales de la ciudad resulta fundamental. En este sentido, se puede rescatar las experiencias vividas en la ciudad hasta la fecha, los proyectos que se han adelantado pueden resultar un insumo fundamental a la hora de encontrar enfoques exitosos o frágiles.

Las lecciones aprendidas suponen una fortaleza inmensa para el esfuerzo municipal de construcción de vivienda y hábitat. Como lo señala el Representante a la Cámara, Juan Valdés, el reto en el tema de construcción de nuevas viviendas gratuitas "tiene que ver principalmente con el hábitat, que hace referencia a la construcción de proyectos verdaderamente integrales, capaces de brindarle a las familias acceso tanto a los servicios básicos de agua y luz como a parques, escuelas y centros de salud." (El Mundo – 22 de febrero de 2013).

Este proceso de aprendizaje puede verse en aspectos físicos, como el diseño de las viviendas y su adaptación a las características topográficas particulares, la disposición barrial y urbanística del espacio público y el entorno medio ambiental y la promoción de los valores vecinales y la convivencia cívica.

Los proyectos de vivienda, particularmente los que desplazan de sus lugares de origen o mezclan excesivamente familias de diferentes lugares de la ciudad, pueden llegar a romper esas redes de Capital Social que ayudan a la cohesión y productividad de esas comunidades.

En tal sentido, la conservación del capital y tejido social debe configurarse en una de las prioridades de los proyectos de vivienda de la ciudad, en tanto puedan llegar a garantizar mejores perspectivas de convivencia, seguridad e incluso desarrollo económico de los barrios intervenidos.

Ahora, respecto a una política pública en esta materia, otra buena alternativa es apostarle al **reasantamiento en sitio propio** es una buena opción para evitar las complejidades del desarraigo y la ruptura del capital social. En la opinión de los expertos, este tipo de proyectos son adelantados con mejores resultados por el sector público, en tanto el privado se ve más atraído por los desarrollos completamente nuevos y se han visto limitados a la hora de proteger las delicadas características de las relaciones sociales de las comunidades.

En este sentido, una política pública debe reafirmar se reafirma la importancia de fomentar la propiedad y el valor cultural de la misma como elemento aglutinador y generador de sentido de pertenencia en las comunidades. De igual manera, el tacto y la prudencia a la hora de realizar los traslados poblacionales es parte indispensable de un proceso que se debe configurar benéfico para los pobladores barriales, los expertos coinciden en señalar que las dificultades generadas en los barrios nuevos creados por los proyectos son muchas veces más complejas que las de los barrios viejos de donde la población era originaria.

La construcción de nuevos proyectos de vivienda implica la creación de nuevas comunidades. Esta generación forzada puede llevar a la aparición de conflictos muy complejos entre los ciudadanos y las familias que habitan el nuevo barrio.

Por eso, el acompañamiento de las comunidades más allá del mismo proyecto de vivienda es fundamental, pues la mayoría de las complicaciones sociales tienden a aparecer con el paso del tiempo. De esta forma, el enfoque de seguimiento y evaluación de políticas públicas coinciden en que las comunidades no pueden ser abandonadas a su suerte una vez ha

Reasantamiento en sitio propio

El hecho de la construcción en laderas es algo que seguirá y es, por demás, de difícil control; por tanto, una estrategia que aporta soluciones y se adecúa al contexto es la de generar mejores condiciones del hábitat, es decir, llevar equipamientos que se traduzcan en la construcción de espacio público, servicios públicos domiciliarios, rutas de transporte, escuelas, etc. Lo anterior, acompañado de soluciones más profundas como la legalización de predios e inmuebles que genere arraigo en el entorno

Experto entrevistado

terminado la intervención habitacional de la administración y que los proyectos sociales, medio ambientales y económicos de largo alcance deben mantenerse en el tiempo.

Una estrategia interesante y presente en la institucionalidad local es la generación de pactos medio ambientales y de espacio público, en donde los ciudadanos se comprometan al mantenimiento de sus entornos barriales con el fin de crear espacios y entornos comunes que generen identidad en el hábitat y de esta manera incentivar el sentido de pertenencia que permita la proyección en el tiempo del proyecto.

**Ciudadela Nuevo Occidente
(32.000 personas)**

La configuración de esos nuevos asentamientos en altura ha significado avances en materia de acceso a soluciones habitacionales, pero ha planteado nuevos desafíos, especialmente relacionados con la reducción de las oportunidades económicas de las familias, problemas de convivencia derivados de la propiedad horizontal y falta de sincronización entre la oferta de las unidades residenciales y la oferta de los equipamientos básicos constitutivos del hábitat.”

Medellín Cómo Vamos – Retos de la Calidad de Vida en Medellín.

Igualmente, en la opinión de los expertos, las viviendas en Medellín deberían contar con espacios para las actividades de emprendimiento y negocio en los **primeros pisos** de, por ejemplo, un edificio de apartamentos. Esto supone una continuación de una tradición y costumbre de las comunidades de la ciudad, pero también puede tener impactos en la generación de mejores ingresos para los habitantes de los nuevos barrios e incluso en una mejoría en las condiciones de seguridad de los espacios.

La participación cultural también supone una buena alternativa, experiencias internacionales, particularmente en Chile, han demostrado que el apoyo de centros culturales e iniciativas comunitarias de este tipo han generado cohesión social dentro de las comunidades, además de fomentar la participación en los asuntos comunitarios y el sentido de pertenencia por sus barrios como su hábitat de vida social y política.

En esta perspectiva habitacional, también es importante la construcción de espacios de resolución de conflictos y encuentros ciudadanos. Lugares físicos y sociales en donde las personas puedan llevar sus diferencias o problemas y construir soluciones justas a través de procesos de deliberación que promuevan acciones de gobernanza que se vean reflejados en una vida comunitaria. De igual manera, la educación en términos de convivencia y respeto

que surge desde las esferas privadas como la familia, pueden revertirse en la reducción de la conflictividad violenta en los barrios o conjuntos residenciales

Por consiguiente, la construcción de proyectos de vivienda que den respuesta a la demanda social de la misma, deben integrar un visión holística en el desarrollo de estos planes de construcción de soluciones habitacionales, es decir, se deben generar sinergias entre el sector público y privado que se traduzcan en beneficios para los tres frentes, a saber: la Administración, el gremio de la construcción y, principalmente, la ciudadanía.

En tal dirección, los proyectos de vivienda, particularmente los que implican VIS y VIP pueden llegar a constituir nuevos barrios enteros que involucran comunidades vulnerables, lo cual supone un importante nivel de complejidad a la hora de administrar los conflictos e implementar un modelo de hábitat. Es por esto, que el papel del sector privado en los proyectos de Vivienda y Hábitat son bien vistos y puede llegar a ser garantía de mayores y sostenidas inversiones, además del mejoramiento en la calidad de las soluciones habitacionales entregadas. Sin embargo, algunos expertos y sectores institucionales permanecen escépticos sobre la capacidad y disposición de los privados a comprometerse en temas integrales y complejos como el urbanismo, el medio ambiente y los conflictos sociales.

En consecuencia, el sector público es visto, en este sentido, como un mejor garante de la defensa de esta visión integral de la Vivienda y Hábitat, aun cuando involucrar al sector privado siga siendo una alternativa muy pertinente para el desarrollo y ejecución de políticas públicas. Al respecto, los expertos señalan una primera diferenciación y es lo atractivo que puede ser para el sector privado involucrarse en los proyectos de expansión, mientras evitan participar en los de mejoramiento. Esto se debe, como se dijo anteriormente, a las complejidades que implican las intervenciones en sitio de las comunidades.

Un propósito y una primera aproximación a esta **alianza público-privada** podría ser el diseño de modelos que puedan recoger el atractivo de negocio para los privados, mientras se mantiene el beneficio social de los proyectos. En efecto, para el PehMed 2020, una debilidad de la ciudad en el tema de vivienda y hábitat es la falta de atención a la población más pobre y vulnerable con oportunidades de vivienda de interés social y prioritario, particularmente respecto a la falta de oferta por parte del sector privado de este tipo de vivienda.

Otra alternativa puede ser el aumento de la participación de las comunidades. Durante el ejercicio para esclarecer las dinámicas de la ciudad en términos de cobertura y calidad, el PehMed 2020 resaltó la tradición y capacidad organizativa de las comunidades como una fortaleza. **De igual manera, el Plan Estratégico insiste en la debilidad para la ciudad que supone la destinación de recursos públicos para ejecutar proyectos con empresas constructoras y no con la comunidad organizada.**

De igual forma, la coordinación en el desarrollo de los proyectos de Vivienda y Hábitat en la ciudad, no se debe circunscribir únicamente al vínculo que pueda resultar entre público y privado, sino también a una instancia real de carácter público que sobrepase el ámbito local, esto es, el crecimiento de la ciudad no se inscribe solamente a lo municipal, sino que se evidencia un proceso de **conurbación**

Alianza público – privado

En alianza público – privado se plantean 10.000 viviendas en los cuatro años, se llevan inscritas en el momento 6.500 viviendas de unos 10 proyectos, las cuales estarían listas hacia diciembre de 2015”

Eduardo Loaiza -
Director de CAMACOL
– Septiembre 23 de 2013.

que entrelaza a los demás municipios del área metropolitana.

Así, la realidad de la ciudad de Medellín no puede desvincularse de la de los demás municipios del Valle de Aburrá. La Vivienda y el Hábitat no son la excepción, **El Área Metropolitana, particularmente en su función como autoridad ambiental, debe jugar un papel activo en la coordinación de los esfuerzos comunes que las administraciones locales realicen al respecto.**

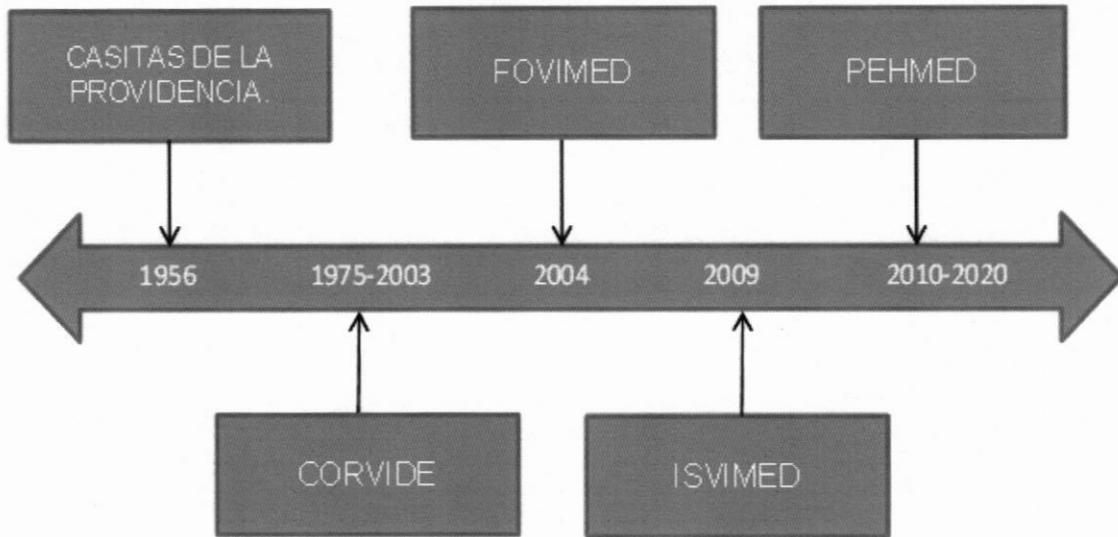
En este sentido, cobra importancia el enfoque metropolitano de la gestión de los problemas de Vivienda y Hábitat. Esto implica atender asuntos como el acceso a los subsidios del Gobierno Nacional, la complementariedad de los esfuerzos conjuntos y la repartición justa de las cargas en términos de recursos destinados, población beneficiada y suelo disponible.

Sin embargo, el Área se suma a la multiplicidad de actores involucrados en el tema, de tal manera que, sin funciones y responsabilidades bien delimitadas, puede aumentar las dificultades de coordinación ya existentes en el municipio.

En las instituciones municipales estas dos preocupaciones llevan a ver el papel del Área Metropolitana con algo de recelo y a aconsejar prudencia en las intervenciones que pueda realizar en el tema de Vivienda y Hábitat de la ciudad y el Valle de Aburrá.

Aun así, el PehMed 2020 resalta la oportunidad latente en aprovechar las **sinergias metropolitanas para atender el déficit habitacional de la ciudad**, en tanto se puedan dar contribuciones de los municipios del Valle de Aburrá. Así mismo, el Plan Habitacional de la ciudad, también identifica la amenaza que para la gestión del Área supone la existencia de normas para suelo rural desde diversas entidades territoriales que pueden llegar a ser contradictorias y carentes de un tratamiento concertado. Estos problemas de claridad pueden configurarse en una amenaza para la efectiva gestión del suelo, dimensión fundamental de cualquier esfuerzo de desarrollo habitacional.

2. Antecedentes institucionales de la Vivienda en Medellín



1. 1956: Casitas de la providencia: conseguir, recaudar y administrar bienes y rentas destinadas a la construcción de vivienda para las clases pobres de Medellín.
2. 1975-2003: CORVIDE (Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín): unido al objeto anterior, impulsar y financiar programas de vivienda y desarrollo social.
3. 2004-2008: FOVIMED: el dinero le correspondía al FOVIMED, el personal era el de la Secretaría de Desarrollo Social, quien realizaba todo el proceso de coordinación de la demanda, trámite de subsidios, acompañamiento social, pero la parte constructiva (diseño y licitaciones) se realizaba por medio de la Empresa de Desarrollo Urbano —EDU— y todo lo que era la parte exterior de las viviendas se hacía entre la EDU y la Secretaría de Obras Públicas y en todo caso, había participación del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
4. 2009-presente: ISVIMED: "Organismo encargado de gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de necesidades habitacionales: especialmente de los asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, involucrando a los diferentes actores públicos, privados y comunitarios en la gestión y ejecución de proyectos de construcción de vivienda nueva, titulación y legalización, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de entorno, reasentamiento, acompañamiento social, gestión inmobiliaria y demás actuaciones integrales de vivienda y hábitat en el contexto urbano y rural municipal y regional."³

³ ¿Quiénes somos?. www.isvimed.gov



3. Viviendas de Interés Prioritario (V.I.P.) falsas

Fotografía: <http://www.diarioadn.co>

Las Viviendas de Interés Prioritario (V.I.P.) y la construcción de proyectos de este tipo, representan una respuesta al constante reclamo social que pone sobre la mesa el derecho a tener una vivienda digna (Constitución Política de Colombia 1991 – Art. 51). De igual forma, el programa del Gobierno Nacional de construcción gratuita de 100.00 soluciones habitacionales y la acogida dentro del Plan de Desarrollo del Gobierno Local de edificar 19.929, buscan reducir el déficit cuantitativo de vivienda, lo cual se traduce, no sólo en la disminución en la falta de vivienda, sino también en un amortiguador de cara a la demanda de empleo⁴. Es decir, con la construcción de las V.I.P. “se generan cerca de 200 mil nuevos empleos” (Urna de Cristal – Marzo 21 de 2013) en todo Colombia, y 28.932 empleos directos en Medellín. (Alcaldía de Medellín – Septiembre 24 de 2013), que evidencia un ciclo virtuoso de la economía.

Tabla 6. Generación de empleos directos por generación de soluciones habitacionales

Empleos directos por proyectos de soluciones habitacionales	
Colombia	200.000
Medellín	28.932

Fuente: Urna de Cristal – Alcaldía de Medellín

⁴ El empleo es el tema que los habitantes de Medellín perciben que la Administración Municipal debería prestar mayor atención. Para los años 2011 y 2012 se ubicó en el 83% por encima de temas como salud y seguridad. (Medellín Cómo Vamos – Informe de Calidad de Vida 2012) (OPPCM – Reporte Breve de Empleo # 17)

Curaduría Urbana

“El Curador urbano es quien se encarga de tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción a quienes estén interesados en realizar o adelantar proyectos urbanísticos o de edificación, en las zonas o áreas del municipio que la administración municipal, le haya determinado como su jurisdicción. [...] La misma naturaleza de la función del curador urbano establece que éste ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el municipio o distrito, a través del otorgamiento de licencias de urbanización o construcción.”

EL Tiempo – Septiembre 1 de 1998.

Sin embargo, el impulso y desarrollo de estas nuevas soluciones habitacionales no atienden el problema de equipamiento, espacio público y suficiente área de construcción, sin mencionar un problema estructural como es la construcción de falsos proyectos que interrumpen una obra social y que demandan mayor atención en los vacíos normativos. Así pues, la construcción de **falsas V.I.P.** en la ciudad han tocado todas las aristas sociales, identificándose proyectos de esta índole en las comunas "10, 11, 12, 14 y 16" (El Mundo - 23 abril de 2013), causando infracciones de carácter penal tales como: 1) obtención de licencias de construcción falsas. 2) captación irregular de recursos. 3) hipoteca sobre los inmuebles; generando de esta forma una suerte de pirámide inmobiliaria (El Colombiano - 19 julio de 2013). Así, una falsa V.I.P. "es aquella que no reúne un requisito esencial que es el valor de venta. Cuando un constructor hace una Vivienda de Interés Prioritario, en el momento de sacar una licencia de construcción tiene que declarar que la vivienda no va a ser vendida en un valor mayor a los 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes; de ahí, que si él comete fachada en este testimonio, estamos hablando de una falsa V.I.P." (Diego Restrepo - Twitcam El Colombiano - Septiembre 23 de 2013).

Por su parte, la construcción de falsas V.I.P. en el marco de un desarrollo sostenible, condiciona y afecta "el espacio público, la movilidad, deterioran el paisaje e incrementan la densificación del hábitat, ocasionando vulneración del derecho a un ambiente sano y al espacio público de la ciudadanía." (Personería de Medellín, 2012: 64).

Es por esta razón, que desde distintos actores públicos y escenarios: como el Concejo de Medellín y la Personería, así como el presidente de la Junta Administradora Local (JAL) por la comuna 11, Carlos Ríos, coinciden en la formulación de denuncias respecto a esta problemática. Este último, utilizando mecanismos de participación como el cabildo abierto en el que participaron alrededor de 500 personas

Participación criminal en falsas V.I.P

El problema de las falsas V.I.P. no se agota únicamente en su carácter ilegal sino en el preocupante aspecto de incursión criminal que ha posibilitado la ausencia del control institucional a estos proyectos. La participación de Freyner Alfonso Ramírez García, alias "Carlos Pesebre" en la inyección de músculo financiero evidencia la cooptación y apropiación de economías legales por parte de los ilegales, llegando al punto de interrumpir y usurpar obras sociales.

para alertar tanto a las instituciones de control público, político y administrativo como a la opinión pública sobre la existencia de este tipo de proyectos que defaltan las esperanzas y la credibilidad en iniciativas de esta naturaleza.

Lo anterior, ha surtido efecto en la medida que en este momento, se están adelantando investigaciones en Fiscalía contra 26 involucrados en el desarrollo de falsos proyectos, de los cuales 8 pertenecen al sector público (Planeación, Catastro y Notarías); 200 proyectos en investigación por parte de la Fiscalía; y 6 personas capturadas y procesadas. Es por esto que "[e]l juzgado octavo penal municipal de Medellín impuso medida de aseguramiento contra tres personas, por su presunta participación en una estafa a más de 70

personas a quienes habrían engañado con proyectos de vivienda de interés prioritario. [...] Por esos hechos, la Fiscalía les imputó cargos por los delitos de concierto para delinquir, estafa agravada, urbanización ilegal y gestión indebida de recursos sociales." (El Colombiano – Agosto 5 de 2013).

Por tanto, con el fin de crear precedentes y evidenciar acciones efectivas, a partir del 7 de septiembre, Planeación le indicó al

Concejo de Medellín que se podrá demoler el edificio Arezzo en el barrio Laureles – Comuna 11, el cual fue catalogado como falsa V.I.P. (El Colombiano – Septiembre 6 de 2013). Además, se están adelantado 30 acciones populares y 3 acciones de grupo contra el municipio de Medellín con el objetivo que se le reembolse el capital invertido a los compradores estafados.

4. Vivienda y hábitat en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015: "Medellín Un hogar para la vida"

Los programas y proyectos que crean, intervienen y generan soluciones habitacionales con el fin de atender la demanda social de vivienda en zonas de desarrollo urbano incompleto o riesgoso, están direccionados a crear respuestas efectivas de cara a las comunidades más vulnerables. Lo anterior, como se ha señalado a lo largo del informe, debe incorporar una visión más holística que integre los aspectos del hábitat, como: espacio público, servicios domiciliarios, zonas de dispersión y equipamiento en general.

Así, la coordinación y ejecución de los diferentes proyectos que se adelantan alrededor del tema de vivienda y hábitat

está a cargo del Instituto Social de Vivienda y Hábitat (ISVIMED). "El ISVIMED en el marco de sus responsabilidades en el sistema municipal habitacional, coordinará la concurrencia programática para materializar y articular las acciones en el entorno y la vivienda" (Plan de Desarrollo Medellín 2012 – 2015: 187).

Por ello, la Administración Municipal a través del ISMIVED como entidad coordinadora de las diferentes obras en infraestructura habitacional, ha hecho una apuesta clara por la disminución en el déficit de vivienda de la ciudad. Es por esto, que uno de los programas bandera que se propone desde el Plan de Desarrollo 2012 –

2015 es la construcción de 19.229 viviendas nuevas, las cuales, en 18 meses de ejecución del Plan, se estiman en 11.700 soluciones habitacionales efectuadas. De igual forma, la construcción de estas viviendas se adelantan en 23 proyectos ubicados en las siguientes zonas de la ciudad: "San Javier, Pedregal Alto, Buenos Aires y Robledo Aures, [...] y en los corregimientos San Antonio de Prado y San Cristóbal". (Noticia Alcaldía de Medellín – Septiembre 24 de 2013). Lo anterior, como lo señala, Diego Restrepo, director del ISVIMED, impactará en la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo en un 50%. (Twitcam El Colombiano – Septiembre 23 de 2013).

Tabla 7. Viviendas Nuevas para la Vida

Asignación de subsidios y promoción para la adquisición de vivienda nueva en Medellín				
	Unidad	Cantidad Planeada	Cantidad ejecutada	Eficacia producto
Hogares que acceden a vivienda nueva. Poyecto Institucional	Hogares	2.118	3.115	147%
Promoción Vivienda de Interés social	Hogares	5000	5.055	101%
Hogares que acceden a vivienda OPV	Hogares	650	270	42%
Síntesis del Proyecto	Eficacia: 81%	Ejec. Financiera: 52%	Índice gestión del Proyecto: 42%	

Fuente: Administración Municipal – Junio 30 de 2013.

Tabla 8. Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde

Asignación de subsidios para vivienda nueva y mejoramiento de vivienda usada en el marco del Cinturón Verde				
	Unidad	Cantidad Planeada	Cantidad ejecutada	Eficacia producto
Hogares que acceden a mejoramiento de vivienda	Hogares	2.515	190	8%
Hogares que acceden a vivienda nueva	Hogares	1.173	1.660	142%
Síntesis del Proyecto	Eficacia: 54%	Ejec. Financiera: 83%	Índice gestión del Proyecto: 45%	

Fuente: Administración Municipal – Junio 30 de 2013

Esto último, muestra que, a menos de dos años de finalizar el cuatrienio de la actual Administración, se ha adelantado gran parte de lo propuesto en el Plan, esto es, **se ha cumplido con el 61% de las obras proyectadas en términos de vivienda nueva**, lo cual representa una disminución positiva en el déficit cuantitativo.

Por otra parte, el aspecto de mejoramiento de la vivienda y hábitat, y la titulación y legalización de predios puede llegar a ser un proceso más complejo que la construcción de viviendas nuevas, pero a la vez más exitoso, ya que en éste, se deben incorporar los atributos de comunidad los cuales permiten un afianzamiento del capital social y arraigo en el entorno, dando como resultado menores costos de transacción

debido al conocimiento entre la comunidad y la confianza como aspecto fundamental del tejido social .

Así pues, la adecuación del hábitat - que comprende la vivienda y el entorno – es un proceso transversal que incorpora “intervenciones integrales territoriales, intersectoriales e interinstitucionales se mejoran condiciones de seguridad territorial, buscando construir en forma progresiva y sostenida el modelo de ocupación compacto, diverso y policéntrico, en armonía con los propósitos del desarrollo territorial de Medellín en su contexto metropolitano, con acciones concretas de equidad, solidaridad social y territorial”. (Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015: 97).

Tabla 9. Mejoramiento y legalización de vivienda de interés social en el municipio de Medellín

Mejoramiento Integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social			
	Unidad	Cantidad Planeada	Cantidad ejecutada Eficacia producto
Hogares que acceden a mejora de vivienda	Hogares	3.712	382 10%
Hogares que acceden a legalización vivienda	Hogares	2.588	192 7%
Síntesis del Proyecto	Eficacia: 9% Ejec. Financiera: 43% Índice gestión del Proyecto: 4%		

Fuente: Administración Municipal – Junio 30 de 2013

Tabla 10. Titulación de predios a ciudadanos en el municipio de Medellín

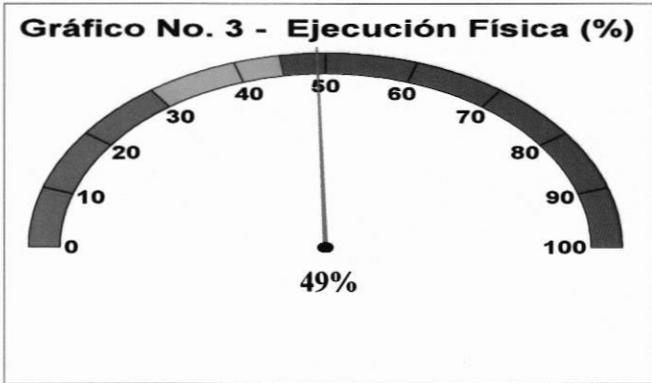
Titulación de predios a ciudadanos en el municipio de Medellín			
	Unidad	Cantidad Planeada	Cantidad ejecutada Eficacia producto
Hogares que acceden a titulación de predios	Hogares	18.031	3.000 17%
Síntesis del Proyecto	Eficacia: 17% Ejec. Financiera: 84% Índice gestión del Proyecto: 14%		

Fuente: Administración Municipal – Junio 30 de 2013.

Las tablas 9 y 10 permiten concluir que a un aspecto tan importante como la adecuación del hábitat y el reasentamiento en sitio propio que se desprende de este proceso, no se le ha puesto el foco de atención y muestra de esto es el nivel de eficacia que llega al 9%, evidenciando que hogares que acceden al mejoramiento de vivienda están en el 10% de ejecución.

Lo anterior, puede ser una clara muestra que los esfuerzos en el tema de vivienda están concentrados en la construcción para impactar la disminución del déficit, pero no atienden, como lo señalan muchos expertos, en la adecuación y reasentamiento que se presenta como una solución más integral a la hora de brindar soluciones habitacionales.

Ejecución ISVIMED



Fuente: Fuente: Administración Municipal - Junio 30 de 2013



Conclusiones

- La cifra que se presentan en materia de déficit cuantitativo, de acuerdo a Medellín Cómo Vamos, es de 48.078 viviendas.
- La cifra de déficit cualitativo, atendiendo las características que llevan a identificar esta condición y a lo postulado por PehMed 2020, es de 74.177 soluciones habitacionales.
- El Informe señala la importancia de hablar en clave de soluciones habitacionales en la medida que éste se presenta como un concepto convergente en tanto incorpora elementos del contexto social, económico, político y cultural. Esto es, los proyectos de vivienda deben estar pensados alrededor del tema de hábitat, el cual le inserta componentes medio ambientales, de equipamiento, espacio público y, por supuesto, acompañamiento social.
- El reasentamiento en sitio propio, de acuerdo a lo expresado por los expertos, puede llegar a ser la mejor estrategia para crear soluciones habitacionales efectivas, que guarden el capital y el tejido social y, además, atiende a los atributos de comunidad.
- Generar un marco de Memoria Institucional en la Administración Pública resulta en una herramienta fundamental de lecciones, prácticas y experiencias aprendidas. Es decir, tomar los ejemplos de los proyectos de Pajarito, Juan Bobo, Nuevo Occidente, entre otros, ayudan para generar nuevos proyectos que alivien los errores cometidos en el pasado y tomen los elementos exitosos de cada uno que se puedan integrar en el futuro.
- La generación de programas de soluciones habitacionales en clave de política pública demanda una integración dinámica de enfoques cuantitativos y cualitativos, ya que no hacerlo puede presentar la ocasión de réplica de nuevos "Pajaritos".
- Un ejemplo a resaltar de soluciones habitacionales reales en Medellín, es la promoción de proyectos como los de las Torres de Bombona, que consistieron en reasentamiento en la zona, creación de vivienda en altura, con generación de espacio público y de lugares comerciales en el primer piso de la edificación.
- La generación de sinergias entre el sector público y privado en torno al desarrollo de soluciones habitacionales es una buena estrategia, ya que el agregado misional del sector privado en términos de eficiencia y eficacia, y del sector público en su vocación de atender y acompañar las demandas sociales, busca crear proyectores integrales y que propicien una solución real.
- La construcción de Viviendas de Interés Social (V.I.S) y de Viviendas de Interés Prioritario (V.I.P) no pueden sobrepasar los 135 SMLV y 70 SMLV respectivamente.
- La construcción de V.I.P falsas interrumpe no sólo un proceso de construcción social, sino que permite evidenciar los vacíos normativos y el quiebre institucional que se presenta con la falta de control por parte de las Curadurías Urbanas, cuyo fin primordial es garantizar obras con licencias y permisos legales y un adecuado desarrollo urbanístico.

- La principal preocupación de la Administración Municipal ha sido amortiguar el problema de déficit cuantitativo, tema en el cual se han mostrado avances positivos a través de los proyectos habitacionales (Ver tabla 2).
- El mejoramiento y adecuación de viviendas, por una parte, y la legalización y titulación de predios, por otra, es un plan que responde de forma más activa a las necesidades de los ciudadanos. Como lo señalan los expertos, esto crea arraigo y confianza en el entorno, pero al desarrollo de estos programas no se le ha prestado mayor atención, teniendo un nivel de eficacia promedio de 9% en materia de mejoramiento habitacional, y 17% en legalización y titulación de predios. (Ver tablas 4 y 5).
- Con la finalización de los proyectos de soluciones habitacionales se podrá tener una cifra actualizada en materia de déficit cuantitativo y cualitativo en la ciudad de Medellín.
- Una de las grandes debilidades respecto a los esfuerzos por una estrategia habitacional en el Área Metropolitana, es la no existencia de un plan maestro de coherencia y coordinación en este derecho.
- Una política pública en el sector de la vivienda y hábitat debe apostar de manera permanente a la compatibilidad de intereses entre el sector público y el sector privado, es decir, para una administración es tan importante el rendimiento social como el económico.
- El hábitat está profundamente ligado al proceso de construcción de institucionalidad. El acompañamiento, asesoría e implementación de procesos económicos, sociales y culturales con las comunidades, no sólo construye tejido social y convivencia sino que acrecienta la confianza y la credibilidad del Estado y la Administración local con sus ciudadanos.
- Ha primado una interpretación de proyectos asociados a la vivienda y el hábitat como construcción de barrios nuevos y se ha subestimado la opción de la memoria urbana y el tejido social que subyace en los barrios viejos.