

Los consultados pidieron llamar la atención sobre un problema contemporáneo que tiene que ver con la forma de habitar y apropiarse de la ciudad. Se refieren también a diferentes patrones de comportamiento social en lo privado, en lo familiar y en lo público. Con ello creen que pueda encontrarse explicación sobre la tipología de unidades cerradas pero al mismo tiempo se hizo la crítica sobre la falta de visión de arquitectos y urbanistas que no han podido encontrar formas innovativas frente a los nuevos comportamientos y exigencias en la forma de habitar que implica el mundo moderno. El asunto de la relación entre lo urbano y lo rural se propuso como algo necesario de observar y acometer pues se piensa que, clasificando las diferencias y las relaciones entre esas dos territorialidades, se contribuye a hacer ciudad. Se coincidió en la preocupación por el fenómeno territorial desencadenado por las grandes obras de desarrollo urbano y regional. Se cree que los impactos son negativos y particularmente se hizo un llamado por la afectación que sufre lo habitacional, los grupos de vecinos que son atemorizados y por los desplazamientos intraurbanos que implican acomodos traumáticos.

▪ *En otros temas*

Fueron tratados con especial interés tendencias correspondientes a campos como: lo económico y lo financiero, el suelo, la planeación y las normas. Aunque no ocuparon un importante lugar de coincidencia, se plantearon tendencias en relación con: lo espacial y la calidad, lo ambiental y la salud, lo cultural y lo educativo, la comunicación urbana, la investigación y las tecnologías. Sólo se mencionan unas pocas veces tendencias relacionadas con: ciudad, espacio público y equipamiento; mercado del suelo y de la vivienda; infraestructura y servicios; vialidad y transporte; lo poblacional y demográfico.

4.3. Factores de mayor incidencia en la problemática de vivienda

El proceso de consulta y participación acerca de los factores que inciden en la problemática, se diseñó con base en definiciones del grupo interdisciplinario de estudio que formuló como posibles factores: suelo, infraestructura, diseño, normatividad, financiación, materiales de construcción, tecnología y mano de obra. Al sistematizar el resultado, se observa que:

- Los tres factores mas resaltados en su orden fueron:
 - La tenencia del suelo, señalada principalmente en el taller norte y en el taller Medellín.
 - La financiación de vivienda, señalada con mayor fuerza en la zona sur.
 - La financiación del suelo, también señalada con mayor fuerza en la zona sur.
- Los factores resaltados en segundo término fueron, en su orden:
 - Normas urbanísticas y de construcción, señalada con mas fuerza en Medellín y la zona sur.
 - Gestión de planeación: con mayor fuerza en Medellín y la zona sur
 - Infraestructura: equipamiento social, señalada con mas énfasis en la zona norte.
- Los factores menos señalados fueron:
 - La producción de materiales de construcción
 - La distribución de materiales de construcción
 - La mano de obra
 - El diseño arquitectónico.

La sistematización de la descripción de los problemas en relación con los 5 factores priorizados permite destacar los problemas que con mayor frecuencia fueron señalados. Se resalta que muchos de ellos atañen a varios factores al tiempo. Son ellos:

- Las normas no incluyen a los suelos en ladera, no se presentan alternativas técnicas para su ocupación
- La carencia de suelos aptos para construcción hace que haya redensificación, con la consecuente disminución de espacios públicos y deficiencia de las calidades ambientales de lo construido
- El suelo está en manos de unos pocos. No hay posibilidad real de acceso a la tierra y sólo unas pocas personas determinan que hacer con ella. La segregación es causa de la ocupación de suelos inadecuados
- La imposibilidad de acceder al suelo, además de la inequidad en la distribución de la tierra, tiene que ver con poca capacidad de ahorro y pobreza de la mayoría
- Se generan excedentes de oferta por el difícil acceso a financiación, sólo se recurre a la financiación dentro del país y no se busca crédito externo
- No existe una política clara de financiación de VIS. Se ha dejado esto a los monopolios quienes manejan porcentajes muy altos generando usura
- Los programas de vivienda sólo alcanzan a cubrir a los estratos superiores quedando relegados los estratos 1 y 2.
- Pese al bajo costo de mano de obra, el de la construcción es elevado.
- Falta de claridad e información en normas para el ciudadano común
- Falta de voluntad política para resolver problemas de legalización, generando problemas de servicios públicos y comunitarios
- No existe normatividad sobre costos de la construcción por metro cuadrado. No hay investigación tecnológica
- En la construcción de los barrios y urbanizaciones no se está teniendo en cuenta el equipamiento comunitario en razón de las dificultades de administración y manejo que de estos tendría el Estado.
- No se implementan nuevas variables en las condiciones geotécnicas, solo se consideran las condiciones geomecánicas de los suelos.

Una conclusión que se desprende de este análisis tiene que ver con que la disponibilidad del suelo depende tanto de factores geofísicos como normativos e incide en el costo final de la construcción, por lo que las acciones deben estar encaminadas a lograr mayor disponibilidad del recurso suelo. La baja o nula disponibilidad de tierras hace que la calidad del hábitat sea un aspecto accesorio a la hora de diseñar ciudad e intervenir lo urbano. Es reiterativa la opinión al respecto de la inoperancia de los funcionarios encargados de tomar decisiones. La normatividad se ha interpretado como el factor que impide el desarrollo, mas no como medio para encausar los asentamientos urbanos de cualquier índole. El factor financiero y el del suelo, inciden recíprocamente entre si, aumentando las dificultades para idear soluciones. No se percibe con claridad una solución al problema de financiación de vivienda, debido a las condiciones del sistema económico colombiano.

4.4. Modalidades de acceso a la vivienda

Para los talleres y otras actividades de consulta se diseñó una ficha que permitiera identificar en forma general, la realidad de las tipologías de los asentamientos y las manifestaciones urbanas que se presentan en cada municipio del Valle. Se indagó por las modalidades de acceso a la vivienda y su localización. El equipo del proyecto indicó trece modalidades para que al diligenciar las fichas, se señalaran las mas notorias.



*Programas de autogestión,
Municipio de Barbosa.*

El mercado de alquiler se presentó como la modalidad más notoria y que además se encuentra diseminada en diferentes localizaciones al interior de cada municipio. Otras modalidades notorias fueron: *la construcción de oferta privada para la venta*, ubicada principalmente en los barrios consolidados y en los centros de las ciudades; *la construcción individual por encargo* también en los barrios consolidados y el centro; *los asentamientos piratas*, presentes en todos los sectores de cada municipio pero principalmente en barrios no consolidados y por fuera del perímetro;

los programas de *mejoramiento y rehabilitación*, localizados dentro del perímetro urbano, principalmente en los barrios consolidados y no consolidados. La modalidad que más baja presencia presentó fue la de los *albergues de emergencia* que sólo se señaló en 5 ocasiones, 4 de ellas en el Municipio de Medellín y una de ellas en Sabaneta.

5. PROBLEMAS CRÍTICOS

En la fase de análisis convalidado, el estudio centró el análisis sobre la problemática en tres campos temáticos que habían sido considerados como los más relevantes en la consulta del análisis compartido. Son ellos: el suelo, la política y las normas y la financiación. Para el grupo de estudio fue muy interesante observar la valoración que se dio a estos y ver cómo aparecen interrelacionados.

5.1. El problema del suelo

Partiendo de una caracterización general de los municipios se tienen los datos de la tabla 5.

Tabla 5. Área, población, densidad y distribución poblacional por municipio en el Valle de Aburrá

Municipios	Área Km ²	Población	Densidad Hab/km ²	Población Urbana	Población Rural
Barbosa	206	43,725	212	42.70%	57.35%
Bello	149	311,544	2,091	97.40%	2.60%
Caldas	150	56,426	376	91.22%	8.78%
Copacabana	70	54,046	772	85.10%	14.90%
Envigado	50	135,042	2,701	95.41%	4.59%
Girardota	78	32,649	419	81.80%	18.20%
Itagüí	17	202,617	11,919	97.23%	2.77%
La Estrella	35	39,869	1,139	82.96%	17.04%
Medellín	382	1,858,685	4,866	95.04%	4.96%
Sabaneta	15	30,575	2	82.81%	17.19%

Fuente: Anuario Estadístico Metropolitano, 1995.

5.1.1. El suelo urbano en la zona sur del Valle de Aburrá

La situación de la zona sur del valle de Aburrá frente al suelo, se resume la existencia de dos tipos de restricciones, las referidas al tema de infraestructura, y la topografía de los suelos.

Caldas es el municipio con más cantidad de tierras geotécnicamente aptas, pero la infraestructura vial y de servicios presenta un atraso considerable, que requiere de una inversión elevada que el municipio no gestiona todavía. El problema de Sabaneta y Envigado tiene que ver con la poca disponibilidad de tierras planas y los costos que implica la adecuación de terrenos para VIS lo que se suma a una fuerte presión por la ocupación en vivienda de estratos altos de los terrenos de conservación forestal. En Itagüí hay un alto deterioro de zonas de alta pendiente, lo cual hace que su recuperación sea improbable y sólo le quedan alternativas de reordenar y redensificar zonas para vivienda. Envigado y Sabaneta son los municipios con suelos de mas restricción para construcción, lo cual incrementa los costos finales de la vivienda, al requerirse mayor inversión en la infraestructura de fundaciones de las edificaciones. En los municipios de la margen derecha del río, las tierras han sido fincas de recreo de familias de estratos altos cuyos costos son sólo accesibles para proyectos de viviendas de estratos elevados.



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

Los municipios que presentan mayor disponibilidad de tierras son Caldas y La Estrella. Por tal motivo, especialmente La Estrella, sufre presiones por urbanizar zonas que hasta hace poco carecían de interés para el mercado inmobiliario de vivienda. Itagüí, Envigado y Sabaneta presentan grandes densidades de ocupación del terreno, por lo cual se ven abocados a planear formas de ocupación del terreno con otras características en términos de normatividad.

La realidad de los municipios del Sur del Valle de Aburrá, reflejada en la poca disponibilidad de suelos aptos para la construcción no tiene respuestas ingeniosas desde la gestión pública. Caldas, que es el municipio con mas terreno con posibilidades de ser urbanizado debe invertir en infraestructura de servicios públicos y el resto de municipios requiere el reordenamiento de las áreas urbanas e inversión en dotación de equipamiento público que responda a las exigencias de espacio.

5.1.2. El suelo urbano en la zona norte del Valle de Aburrá

Existen diferencias en cuanto a existencia de terrenos aptos para urbanizar en los municipios del norte del Valle de Aburrá. Mientras en Bello, Girardota y Barbosa hay escasez de suelo dentro del perímetro urbano, en Copacabana existen grandes extensiones urbanizables a su interior, aunque éstas son de propiedad particular y están monopolizadas por unas pocas familias. Igual que en la zona sur, la ampliación de los perímetros urbanos, depende de ampliación en la cota de servicios, es decir dotación de los servicios públicos básicos. Esta

posible ampliación depende del desarrollo de los planes de ordenamiento territorial y los planes del uso del suelo, en los cuales algunos municipios están contemplando áreas de transición urbano-rural, zonas para uso residencial y particularmente para destinación en VIS, y zonas para la localización de algunas industrias. La nueva presión por la tierra, exige una rápida normatización.

El caso de Copacabana es muy particular, allí no hay grandes dificultades por la disponibilidad de terrenos ya que el crecimiento urbano no ha sido interés en las últimas administraciones. La expansión no se considera necesaria, las densidades son bajas y se plantean programas menores de redensificación en zonas ya construidas. En Girardota, con el fin de mantener la restricción a la expansión, se ha incentivado el crecimiento en altura y la redensificación. De este modo se responde a la demanda generada por aumento de la población por crecimiento vegetativo. En ninguno de los municipios del norte se ha conformado bancos de tierra, en algunos casos por la inexistencia de terrenos aptos para el desarrollo de vivienda, en otros casos por que los terrenos son de propiedad privada, y las herramientas de apoyo a la Ley de Reforma Urbana no han tenido aplicación.

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



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

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

En cuanto a presión social por suelo urbano para vivienda se observa que existen asentamientos ilegales originados en tomas de terreno y en urbanizaciones piratas principalmente en Bello y en Barbosa. La Oficina de Planeación de Bello está trabajando en normatización para controlar estos fenómenos y está ejecutando programas de legalización principalmente en la parte occidental, sin embargo, en la parte oriental del municipio comienza a aparecer presión por desplazamientos provenientes de otras regiones de Antioquia. El sector privado también ejerce presiones por suelo, ante la saturación en Medellín y los Municipios del sur, los constructores privados buscan adquirir terrenos urbanizables principalmente en Bello.

En Copacabana, por su lado, ha aumentado la presión individual de particulares por vivienda de estrato 5 y 6 en terrenos ubicados en el costado occidental del municipio y así, las fincas de recreo se van convirtiendo en lugar de residencia para familias de Medellín

En general, en los cuatro municipios del norte, los usos están siendo muy determinados por intereses metropolitanos. En Bello, se resalta la forma como el plan de usos del suelo trata de equilibrar socialmente los diferentes estratos socioeconómicos, así en el sector de Niquía se espera realizar un programa que mezcle estratos 4 y 5, que aglutine vivienda con usos complementarios y múltiples como educación superior, salud, recreación, etc. Este proyecto se logró planear así a pesar del intento por parte del AMVA para que allí sólo se albergara VIS.

5.1.3. El suelo urbano en Medellín

Es evidente la escasez de tierra en Medellín para desarrollar programas masivos de VIS. Hay restricciones por riesgo geológico - geotécnico. La presión social sobre suelo urbano se refleja en que aproximadamente el 35% de la ciudad está conformada por barrios con distintos niveles o características -definidas por la municipalidad como de subnormalidad¹¹-. Se considera que para el año 1997 hay 250.000 habitantes (10.000 familias) en tales barrios. Según inventarios, en el año 1992 se contabilizaron en Medellín unos 75 asentamientos, ya en 1994 eran 87 asentamientos (200.000 personas en 45.000 viviendas)¹² que representan un 11% de las viviendas y el 12% de los habitantes de Medellín. Los últimos datos dan cuenta de 86 barrios informales, con grandes problemas de estabilidad del terreno y un alto nivel de ilegalidad en la tenencia del suelo, que según fuente del documento PRIMED FASE II, 1997, están clasificados por niveles así:

<i>Barrios del Nivel 1</i>	=	22
<i>Barrios del Nivel 2</i>	=	33
<i>Barrios del Nivel 3</i>	=	<u>31</u>
<i>Total</i>		86

De las 250.000 personas que viven en asentamientos informales, y con la tendencia de los problemas que, a partir de 1995 han estimulado nuevamente la inmigración, se presume un aumento en la presión por suelo urbano. Naciones Unidas habla de 1'500.000 desplazados en Colombia de los cuales un 40% se dan en Antioquia y principalmente en las regiones del Chocó Antioqueño y Urabá y se ubican en las periferias de Medellín¹³, lo que se suma al hecho de que estos asentamientos se ubican en zonas de alto riesgo. Con miras a evitar experiencias de reubicación, no muy favorables como las del barrio El Limonar¹⁴, el Estado decidió microzonificar las áreas de alto riesgo con el objeto de definir en mayor detalle las zonas mitigables y las zonas no recuperables y lograr así disminuir las reubicaciones de gran escala.

La tensión entre la presión por suelo urbano y las condiciones de mala aptitud del mismo motivó la creación del Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Entorno – PRIMED, quien hace intervención integral específicamente en asentamientos de nivel 2 de pobreza, en terrenos sobre los que se desarrolla una intervención técnica y de legalización de los bienes. La Unidad de Asentamientos Subnormales del DAPM, ejerce la orientación y control de las políticas en

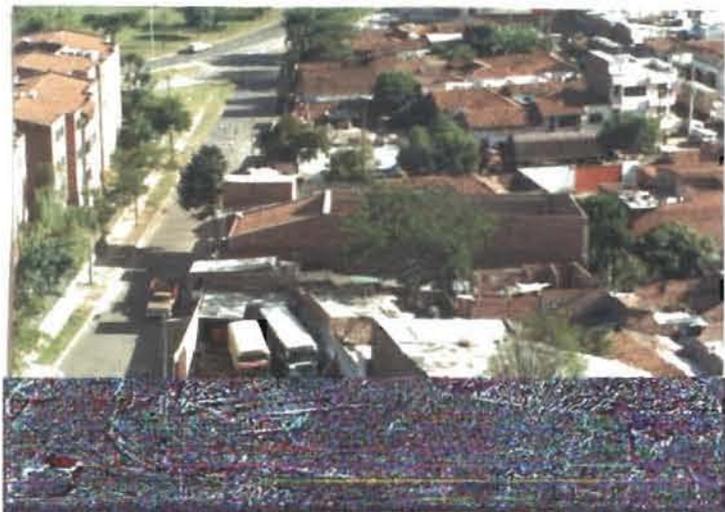
¹¹ Niveles de subnormalidad. Ver Anexo N°3 pag.148 y ss. del Documentos PRIMED FASE II

¹² Confrontado con datos del documento, Asentamientos Informales de Medellín e información de CORVIDE en 1997

¹³ Algunas cifras relevantes sobre la población desplazada en Colombia, Ver : Apéndice 5 (CEIIAP, 1998)

¹⁴ Barrio construido para desplazados de zonas de alto riesgo en el corregimiento de San Antonio de Prado, perteneciente al municipio de Medellín.

estas zonas "donde la dinámica de la informalidad es muy variable", por eso se dificultan las estadísticas al respecto. La encuesta SISBEN cubre información sólo de estratos 1 y 2. Además de la política de intervención integral en los asentamientos del nivel 2, se trabaja en prehabilitación para llevar los de nivel 1 a nivel 2 y en programas de relocalización pues son estos asentamientos los que resultan en áreas comprometidas con macroproyectos como el de la Regional del Norte (doble calzada Bello - Hatillo, corredor multimodal del Río entre el puente Acevedo y el puente El Mico, doble calzada Medellín - Santuario, autopista a Bogotá). Es una realidad que las soluciones para resolver el déficit acumulado de vivienda no tienen cabida en Medellín¹⁵.



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

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

En cuanto a suelo para vivienda rural, la Unidad de Habilitación Viviendas de EPM realiza programas en corregimientos y veredas. En los circuitos veredales en concordancia con el plan rural del municipio: San Cristóbal, Palmitas, Santa Elena, San Antonio, Altavista (más cercano al área suburbana), Aguas Frías, Manzanillo, etc., hay inquietudes de los pobladores en relación con inminentes desplazamientos ante el desarrollo de proyectos viales.

5.2. El problema de la política y las normas

La tendencia mundial hacia la concentración de población en grandes centros urbanos toma una mayor fuerza para el país, en estos últimos años, con los desplazamientos de campesinos hacia las periferias de las grandes ciudades¹⁶. A ello se suman las condiciones inherentes a la vida urbana, la inequitativa distribución de la riqueza y las condiciones de extrema pobreza en las que vive un amplio sector de la población. Todo ello hace que el problema de la vivienda supere lo económico o lo físico y adquiera una nueva dimensión socio-política. En el Valle de Aburrá se ubica el 19.66% del total de la población desplazada en Colombia en 1996 (la región de la cual proviene sale el mayor número de familias desplazadas es Urabá). Estas cifras son indicativas de la grave situación, comparada con la de otras regiones del país, que hoy tiene gran incidencia en las condiciones de vivienda y hábitat en el Valle de Aburrá.

¹⁵ Ver datos déficit cuantitativo y cualitativo de Medellín (CORVIDE: 1996)

¹⁶ Se calcula un total de 929.000 personas desplazadas desde 1985 que responden aproximadamente a 166.000 hogares en el país. (CODHES, 1997).

"De seguir este desplazamiento forzado y sin control puede ocasionar en esta área y específicamente en Medellín una explosión social de serias repercusiones (ya se siente en algunos municipios). La ciudad, a diferencia de hace 20 o 30 años, no dispone de los espacios de aquella época ni de la infraestructura necesaria para atender estas migraciones"¹⁷. En abril de 1997 tuvo lugar la más grande ocupación por desplazados en la ciudad, con la ubicación de 3.000 ranchos en el sector de Blanquizal, al occidente del barrio Calazans, que fueron forzados a desocupar y fueron a engrosar otras invasiones de la ciudad y del Valle de Aburrá. De acuerdo con los censos levantados por la Pastoral Social de Medellín en las laderas de Medellín se han identificado 14 barrios de invasión en los cuales se contabilizaron cerca de 2.700 viviendas en el mes de mayo de este año. El fenómeno de los desplazados se convierte en un hecho crítico que agrava la situación del déficit de vivienda por cuanto "los desplazados en su inmensa mayoría (68%) prefieren permanecer en el lugar donde ahora se encuentran porque la violencia se mantiene en sus lugares de origen. Un 18% insiste en opciones de ubicación en otras zonas del país (especialmente en el campo) y un 14% manifiesta el deseo de retornar a sus zonas de origen" (COHDES, 1997:3).



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

Otro aspecto que caracteriza el problema es el de los movimientos poblacionales intraurbanos que se dan al interior de la ciudad de Medellín en gran parte por factores de inseguridad. En un análisis elaborado por la Sección de Asentamientos Humanos del DAPM, sobre el Censo de Población y Vivienda (1995), referido a 11 invasiones de Medellín, producidas ese año, se indica que "el 75% de sus habitantes eran invasores provenientes del mismo Medellín y el 25% restante tenían como origen otros departamentos, otros municipios de Antioquia y otros municipios del Área Metropolitana" (Montealegre, 1996).

Como puede verse, el problema de la violencia, que afecta notoriamente a la población urbana del Valle de Aburrá, agudiza las difíciles condiciones de hábitat de aproximadamente 250.000 personas que ocupan cerca de 45.000 viviendas en 87 asentamientos precarios identificados en Medellín¹⁸. En síntesis, el fenómeno de los desplazados agrava la situación de estos asentamientos por cuanto éstos, ubicados en su mayor parte en zonas de alto riesgo son los que primordialmente absorben dicha población.

5.2.1. La problemática desde el tema de la política

El análisis compartido mostró acerca de la ausencia de una real política de vivienda dirigida a todos los sectores poblacionales y enmarcada en un contexto integral. Se reconoció la falta de voluntad política de los actores públicos responsables de la ejecución de las políticas de vivienda. Se reconoció que si bien, existen algunas formulaciones de política, no se han constituido en un hecho político real dentro del Estado Colombiano. "Ciudades y Ciudadanía es

¹⁷ ¿Hacia dónde va Colombia? Una Mirada desde Antioquia. Medellín, mayo 1997.

¹⁸ Ver datos de anexo I, en PRIMED FASE II, 1997.



la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, democráticas, ambientalmente sostenibles y con mayores niveles de identidad colectiva” (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995).

La definición que sobre VIS se tenía en la Ley 9ª de 1989 como en la que se tiene en la Ley 388 de 1997, sólo se refiere a características físicas y materiales como área y costo de la casa. La definición legal vigente (Ley 388/97, Art. 91), que deroga el artículo 44º de la Ley 9ª/89, si bien ya no fija expresamente los topes de precios de la vivienda de interés social en SMLV, como la norma derogada, si señala que “en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a los hogares de menores ingresos”.

El panorama de problemas analizado en la fase de validación del estudio arroja un diagnóstico en materia de políticas (políticas en general, política urbana, política de asentamientos humanos, de vivienda urbana y/o rural) frente al cual es necesario hacer anotaciones que pueden aclarar confusiones y dar bases para avanzar luego en la formulación de estrategias.

- *La confusión de términos y conceptos.* Se manejan indistintamente conceptos como política (política integral, política nacional, políticas sectoriales), planes de viviendas, programas, instrumentos legales, estatutos de ordenamiento físico, normas urbanas, planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, etc. Esto genera confusiones, no sólo al interior de las entidades (entre funcionarios, técnicos y políticos) sino en el concierto de los ciudadanos, creando dificultad para el entendimiento de los fenómenos y por ende, para el proceso participativo y de concertación entre los actores involucrados.
- *El desconocimiento acerca de las competencias y responsabilidades en el campo de la vivienda y el hábitat.* Si bien existen las normas jurídicas y administrativas al respecto, por un lado, no son suficientemente conocidas ni asimiladas por los funcionarios de las distintas instancias responsables sobre la materia, y por otro, persisten algunas tensiones institucionales con respecto a la interpretación de tales competencias. Es el caso de la *División de Planeación del AMVA* y el *Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana del Municipio de Medellín*, esto genera tensión entre los gobiernos locales y la Junta Metropolitana frente a las atribuciones en materia de planeación y vivienda, entre otras.
- *La falta de información, de estudio y de asimilación de los esfuerzos institucionales en el campo de la formulación de políticas y programas.* Resulta paradójico pensar que el afán protagónico de funcionarios e instituciones pareciera ignorar que la conjunción de esfuerzos coordinados redundaría en excelentes resultados (tanto del sector público entre sí como de éste con el sector privado y la comunidad). La experiencia demuestra sin embargo, que hoy se dan pasos positivos en el reconocimiento del trabajo integrado aunque aún se señalan problemas de articulación. Se destaca la experiencia positiva del PRIMED en Medellín, el cual se espera fortalecer y replicar en otras zonas de la ciudad y en otros municipios del Valle de Aburrá.

Los anterior explica en parte, la dificultad de articular políticas en materia de vivienda y algunos obstáculos al proceso de concertación que deben considerarse a la hora de seleccionar acciones estratégicas.

5.2.2. ¿Porqué se puede decir que no hay una política integral de vivienda?

El propósito de los distintos gobiernos ha sido el de construir un determinado volumen de unidades de vivienda y no de crear un hábitat. No se tiene en cuenta los servicios básicos y las necesidades integrales urbanas para los nuevos habitantes.

Existen grandes diferencias, en cuanto a la prioridad política que las actuales administraciones locales asignan al asunto de la vivienda y el hábitat. Mientras para algunos municipios crece la prioridad como es el caso de Bello, para otros ha bajado o no ha sido prioridad en las últimas administraciones como es el caso de Barbosa y Copacabana. Para medir prioridad política se observó el tipo de programas oficiales que se realizan. Aparentemente los municipios canalizan los recursos para inversión en vivienda a través de cada FOVIS. Los proyectos oficiales realmente trabajan por cooperación mixta donde el Municipio, en el mejor de los casos, aporta terrenos, asesoría técnica y algunos recursos para financiar. Los fondos, como entidades descentralizadas ofrecen un aporte público - privado y apoyan la gestión de subsidios ante el INURBE o la Red de Solidaridad Social. Las Corporaciones de Ahorro en algunos casos hacen su aporte al permitir que ciertos usuarios que no tendrían capacidad de endeudamiento puedan entrar al mercado financiero. Se observó una experiencia interesante de cooperación mixta con tres programas que se están iniciando en Bello.

Se resaltan algunos esfuerzos públicos orientados a programas de legalización y de mejoramiento barrial, acompañados de ejecución de obras de urbanismo. Se realizan programas de lotes con servicios en los cuatro municipios del Norte del Valle de Aburrá. En el caso de Barbosa, donde se adelantan proyectos de vivienda para los estratos sociales mas bajos, sólo el 50% son programas oficiales, los demás se adelantan por iniciativa particular y cuentan con la participación de comunidades organizadas. No obstante lo anterior, el verdadero problema del déficit de vivienda se explica a escala local al observar dos factores: la producción de esta vivienda se apoya en recursos nacionales o privados; el equipamiento se sustenta en las disponibilidades municipales. Estas dos vías de financiación y ejecución no se armonizan, de allí las grandes deficiencias en servicios y en infraestructura (servicios públicos, vías, centros educativos, transporte y otros servicios comunales, etc.).

La debilidad para formular una real política de vivienda se explica en la ausencia de una política de desarrollo regional que se plantee el problema de toda la población en su conjunto donde se consideren los procesos migratorios, en particular los grupos de desplazados que por sus específicas características acentúan la gravedad de las condiciones de calidad de vida de los asentamientos que albergan a los grupos más vulnerables de la población. En su lugar, el gobierno nacional establece unas metas en volumen de unidades y maneja programas de vivienda en dos modalidades:

- Programas de mejoramiento de la vivienda y el entorno, (focalizado en los asentamientos de alta concentración de pobreza: estratos 1 y 2.)
- Programas de vivienda nueva (con vivienda mínima y unidad básica como soluciones)¹⁹ dentro de la llamada Política de Vivienda Social y Urbana que realmente consiste en una estrategia de subsidios.

A la escala local el gobierno ejecuta estos programas y específicamente los de mejoramiento, en el caso de Medellín a través del PRIMED. No obstante, dicha instancia es consciente de la necesidad de "unas estrategias a nivel regional y nacional que busquen soluciones tanto a las

¹⁹ Ministerio de Desarrollo Económico, INURBE, CONPES 1994 – 1995.

causas como al problema mismo de los desplazados y en general, que mejoren las condiciones de calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población de nuestros centros urbanos”²⁰. Igualmente, desde la dirección regional del INURBE se reconoce que “lo urgente desplaza lo importante” y los trámites gastan el tiempo que debería dedicarse a la formulación de una política regional que parta de “involucrar las responsabilidades de todos” acabar con la cultura paternalista en la que el Estado lo debe hacer todo. Promover el proceso de movilización de actores que se sientan partícipes. Es decir, se plantea que se tiene una política formulada pero que falta ponerla en operación²¹.

De las consultas en el DAPM se concluye que a pesar de encontrarse ampliamente formuladas y adoptadas por el Concejo Municipal, las políticas y estrategias en materia de vivienda son ejemplo del cumplimiento de las exigencias legales como requisito, sin que éstas sean asimiladas y adoptadas como guías por los mismos funcionarios.



Hábitat con habilitación urbana.. Intervención con espacio público en bajos del puente, barrio Villa de Guadalupe. Consejería Presidencial para Antioquia.

Este estudio convalida el consenso sobre la urgencia de una política de vivienda social y enfatiza la prioridad que ésta debe tener hacia los sectores poblacionales de menores ingresos; pero también debe dictar directrices en materia habitacional para los otros sectores de población (medio, medio alto y alto) que se desarrollan sin considerar el contexto del desarrollo regional y urbano. Los grandes volúmenes de vivienda se están haciendo en las tierras de menor valor que se ubican en las periferias urbanas cada vez más distantes de los servicios; algunos inversionistas privados jalonan el crecimiento urbano desarrollando proyectos inmobiliarios en las condiciones que más

les favorezcan sin que existan directrices adecuadas de ordenamiento que orienten este crecimiento.

Esta situación la ilustra el desmesurado crecimiento del corregimiento San Antonio de Prado, en territorio de dos municipalidades (Itagüí y Medellín)²².

Si la mayoría de la población colombiana tiene un bajo nivel de ingresos y es en este segmento donde se presenta mayor demanda por vivienda, no existe una estrategia financiera que se acomode a esta realidad socioeconómica en las formulaciones de políticas de VIS lo cual a su vez, se agudiza con el establecimiento de normas con alta exigencia urbanística y de áreas. La mayor inversión en vivienda se ha hecho en los grandes centros urbanos. Se repite el círculo vicioso: se aprovecha la infraestructura existente pero no se planifica el crecimiento para lograr

²⁰ Entrevista con Luis Alfonso Restrepo, Director del PRIMED.

²¹ Dra. Gina Giraldo, Directora Regional del INURBE.

²² Allí se construyeron en la década del 90 proyectos como *El Limonar* (3.000 viviendas), *Bariloche* (1.000 viviendas), *Compartir* (400 apartamentos) y otros como *Aragón*, *Rosedal*, *Alcázar de los Prados*. Actualmente está en construcción *Ciudadela Prado* con 700 apartamentos.