



MEDELLÍN IMPARABLE

# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA MUNICIPAL HABITACIONAL

## La Ciudad que tenemos y soñamos

INSTITUTO SOCIAL  
DE VIVIENDA Y HABITAT  
DE MEDELLÍN  
ISVIMED



Alcaldía de Medellín

[ISBN: 978-958-8749-04-4]



MEDELLÍN IMPARABLE

# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA MUNICIPAL HABITACIONAL

La Ciudad que tenemos y soñamos

**Medellín sos vos.  
somos todos.  
Medellín mi casa,  
tu casa, nuestra casa!**

---

# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA MUNICIPAL HABITACIONAL

## La Ciudad que tenemos y soñamos



## **Alcaldía de Medellín**

**Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED**

**Universidad Nacional - Escuela del Hábitat -CEHAP**

**Corporación Viva la Ciudadanía**

### **Edición**

Equipo de trabajo Corporación Viva la Ciudadanía

### **Diseño y diagramación**

Equipo de trabajo Corporación Viva la Ciudadanía

### **Fotografías**

Archivo Alcaldía de Medellín e

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED

### **Impresión y terminación**

Virtual Publicidad

Primera edición: Noviembre de 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Medellín, Colombia

Nota del equipo editorial:

Este libro se constituye en el texto básico del

*Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020.*

Este Plan es resultado de un proceso colectivo de construcción realizado por actores diversos de la ciudad.

Los textos pueden ser utilizados, en todo o en parte, citando la fuente.

© Alcaldía de Medellín



## **Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2011-2020 PEHMED 2020**

MUNICIPIO DE MEDELLÍN

ALCALDE DE MEDELLÍN 2008 – 2011

**Alonso Salazar Jaramillo**

DIRECTOR DE PLANEACIÓN

**Mauricio Valencia Correa**

SUBDIRECTOR DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

**Juan Diego Lopera Pérez**

LÍDER DE PROGRAMA

ASENTAMIENTOS EN DESARROLLO Y VIVIENDA

**Nelson Darío Valderrama Cuartas**

DIRECTORA DEL INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y

HÁBITAT DE MEDELLÍN - ISVIMED

**Claudia Cecilia Cadavid Márquez**

SUBDIRECTORA DE PLANEACIÓN DEL ISVIMED

**Melissa Álvarez Licona**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE MEDELLÍN

VICERRECTORA DE SEDE

**Ana Catalina Reyes Cárdenas**

DECANO FACULTAD DE ARQUITECTURA

**Juan Carlos Ochoa Botero**

DIRECTORA ESCUELA DEL HÁBITAT

**María Cecilia Múnera López**

**EQUIPO DE TRABAJO**

CONVENIO 4600017493 DE 2009

POR PLANEACIÓN MUNICIPAL

Interventor: Nelson Darío Valderrama Cuartas.

Colaboración en la interventoría técnica:

Nora Helena Cadavid Vergara.

Clara Inés Álvarez Zapata.

María Victoria Rivera Montoya.

COMITÉ TÉCNICO DEL PEHMED

POR PLANEACIÓN MUNICIPAL

Nelson Darío Valderrama Cuartas.

Nora Helena Cadavid Vergara.

Clara Inés Álvarez Zapata.

María Victoria Rivera Montoya.

POR EL ISVIMED

Melissa Álvarez Licon.

Catalina Colorado Mesa.

Juan Guillermo Bedoya.

POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA,

ESCUELA DEL HÁBITAT

Nora Elena Mesa Sánchez.

María Cristina Ramírez Toro.

Aura Luz Ruiz Arango.

Catalina Vásquez Cárdenas.

Mónica Mejía Escalante [1]

DIRECCIÓN DEL CONVENIO

María Cecilia Múnera López [2]

COORDINACIÓN DEL CONVENIO

General: Arquitecta Nora Elena Mesa Sánchez [3]

Académica: Antropóloga Aura Luz Ruiz Arango.

Economista María Cristina Ramírez Toro.

APOYO GENERAL

Auxiliar Administrativa: Carolina Andrea Correa Gil.

Apoyo Logístico: Cristian Abad Restrepo

ESTRATEGIA PEDAGÓGICA Y PARTICIPATIVA

Antropóloga Aura Luz Ruiz Arango.

Economista María Cristina Ramírez Toro.

Arquitecta Nora Elena Mesa Sánchez.

Arquitecta Gloria María Cadavid Arboleda.

Socióloga Edilma Castaño Muñoz.

Arquitecta Lucía Victoria Franco Ossa.

Asesora pedagógica: María Cecilia Múnera López [4]

ESTRATEGIA COMUNICATIVA

Comunicadora Social Catalina Vásquez Cárdenas.

Apoyo: Comunicadora Lenny Parra Manrique.

DESARROLLO DE MODELO MULTICRITERIO Y JERARQUIZACIÓN DE INDICADORES DE LA HABITABILIDAD [5]

Ingeniero Andrés Cardales Barrios. Economista María Cristina Ramírez Toro.

Apoyo por Planeación Municipal: Socióloga María Victoria Rivera Montoya.

En información: METROINFORMACIÓN

DESARROLLO DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL, MICMAC, MACTOR, ESCENARIOS Y

DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Economista Hernando de Jesús Granados Cortés. Economista María Cristina Ramírez Toro.

Arquitecta Nora Elena Mesa Sánchez. Antropóloga Aura Luz Ruiz Arango.

FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PLAN

Coordinación: MSc. Ingeniería Económica y Costos Néstor Raúl Bermúdez Saldarriaga [6]

EQUIPO FACILITADOR DE PROYECTOS

Economista Juliana Montoya Rivera. Especialista en Legislación Ambiental Andrés Felipe Arroyave Cadavid.

Especialista en MGA César Augusto Bermúdez Álvarez. Tecnólogo en Sistemas John Freddy Bermúdez Álvarez

[1] Instructora Asistente de la Escuela del Hábitat - Universidad Nacional de Colombia.

[2] Profesora Asociada de la Escuela del Hábitat - Universidad Nacional de Colombia.

[3] Profesora Especial de la Escuela del Hábitat - Universidad Nacional de Colombia.

[4] Profesora Asociada de la Escuela del Hábitat - Universidad Nacional de Colombia.

[5] Desarrollo en el convenio anterior.

[6] Profesor de la Escuela de la Organización - Facultad de Minas de la Universidad Nacional

## **CORRESPONSABILIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL PLAN**

### **COMITÉ HABITACIONAL DE ZONA 1**

Ana Felisa Yépez, Carlos Bedoya, Francisco Legarda, Franklin Botero, Juan Antonio Jurado, Juan Guillermo Bedoya, Julio C. Morales, Lucila Álvarez Martínez, Magdalena Botero, María Lucelly Vargas, Miguel Tamayo, Mildrey Ochoa, Orlando García, Patricia Rodas, Sandra Milena González, William Zapata, Wilson Martínez.

### **COMITÉ HABITACIONAL DE ZONA 2**

Adriana Sierra, Ana Rosa Rueda Londoño, Ángela Echevarría, Aura Lucía Serna, Danois de J. Jiménez, Ever Londoño, Gabriel Ossa Mazo, Gildardo Aguirre Salazar, Gloria Inés Molina, Héctor Molina, José de Jesús Gómez, José Valentín Cadavid, Óscar L. González, Óscar Molina, Robirio Quintero, Yulieth Estefanía Vera.

### **COMITÉ HABITACIONAL DE ZONA 3**

Adelaida Suárez, Adriana María Grajales, Álvaro Mejía Vásquez, Ana Londoño, Beatriz Elena Villegas, Bethy Emilsen Sosa Río, Betty González García, Carlos Mario Restrepo Sánchez, Claudia González, Lucila Berrío, Claudia Sánchez, Derly Patricia Cano Oliveros, Diana Granada, Diomer Durango, Edy Uribe García, Efrén Taborda Urrego, Ezequiel Guzmán, Héctor Iván Giraldo, Javier González, Jesús María Escobar, Jhon Jairo Arrubla Salazar, Jhon Jairo Zapata, José Robert Tobón, Luís Alonso Valencia, Luís Eduardo Restrepo, Luís Fernando Lopera, Magdalena Ríos, María Adela Betancur, María del Socorro Vargas, María Ligia Pérez, Jaime García, María Nelly Chaverra, Marilú Taborda, Marleny Dávila, Marta Berrío, Martha Villegas, Martha Elena Ríos, Nélida Loaiza, Nora Stella Flores Villa, Óscar Alonso Ramírez, Ramón Restrepo, Ricardo Montaña, Wberney Zabala.

### **COMITÉ HABITACIONAL DE ZONA 4**

Ana Silvia Jará, Antonio María López, Aracely Suárez Devia, Camilo Andrés González Londoño, Cristina Castillo Dávila, Diana Mayoli Toro, Duván Mauricio Zapata, Germán Darío Tobón Correa, Gladys Bustamante, Gustavo Velásquez Bolívar, Jaime Alberto Sierra Velásquez, John Jairo Acosta Velásquez, John Jairo Ramírez, Jorge Iván Ocampo Toro, José Fernando Monsalve Burgos, Lucas Gómez, Luís Carlos Osorio, Luís Fernando Arango González, Luís Gonzalo Manrique, Luz Edilia Cardona, Mariela Hincapié, Nancy Maya López, Ramón Tobón, Raúl Vásquez Correa.

### **COMITÉS HABITACIONALES DE LAS ZONAS 5 Y 6**

Adriana Patricia Martínez, Carmen Aleyda Cartagena, Catalina Villegas Martínez, Claudia Gilma Betancur Pabón, Elizabeth García Palacio, Elkin de J. Gil Arias, Emilce Arroyave, Fabio León Suaza, James Suaza, Jorge Humberto Ortiz, Juan Guillermo Castrillón, Luís Fernando Arango, Luz Adriana Arcila, Magnolia Álvarez, María Eugenia Mesa Londoño, Mariana Gaviria, Martha Cecilia Henao, Martha Lilia Rúa, Offir Sonia Ossa, Uriel Villegas, Wilson Palacio Caro, Yasmín Delgado.

### **COMITÉS HABITACIONALES DE ZONA 7 - CORREGIMIENTOS**

#### **SAN ANTONIO DE PRADO**

Ángela Cano, Antonio Jesús Betancur, Carlos Edilmer Sánchez, Carlos Emilio, Elkin Echeverri, Francisco Javier Betancur, Fredy Arley Zuleta, Fredy Hoyos, Gabriel Velásquez, Ildebrando Penagos, Jorge Bedoya, Juan Diego Franco, Luz Elena Bedoya, Luz Mery Salas, Luzdary López, Margarita M. Holguín, María Oliva Vanegas, Olguita Lucía Yépez, Román Alberto Mazo.



**SAN SEBASTIÁN DE PALMITAS**

Albeiro Bastidas Álvarez, Alfredo González Cornejo, Blanca Liliam Bedoya, Carlos Enrique Correa Jaramillo, Conrado Giraldo Carvajal, Consuelo Gallego, Eumelia Ruíz, Evelia Álvarez, Henry Alonso Ríos, Jairo de Jesús Ospina Ospina, Juan Carlos Gallego, Juan Muñoz, Luis Fernando Pérez Correa, Luz Elena Galeano, Manuel Fernando Salazar, Marino Rengifo, Omar Zapata, Óscar Javier Ríos Guerra, Rodrigo Arboleda Ocampo, Teresa Hernández.

**SANTA ELENA**

Adriana Muñoz Zapata, Diana Hincapié, Gilberto Ríos, Jorge Cano, Jorge Quiceno, Juan Ángel Soto Atehortúa, Juan Guillermo Sánchez, Laura Rosa H., Luis Fernando Zapata, María Consuelo González, María Cristina Alzate Cano, Orlando de Jesús Atehortúa, Rafael Ángel Isaza, Sonia Atehortúa, William Londoño.

**SAN CRISTÓBAL**

León Correa, Jorge Daniel Correa, Juan Diego Uribe, Aldemar Penagos, Juan Felipe Restrepo, Diana María Castaño, Jaime Muñoz, Nora Amanda Quintero, Óscar Molina.

**ALTAVISTA**

Alba Nelly Giraldo, Ángela María Loaiza, Blanca Nubia Gómez, Fowner Alexis Álvarez, Gilma Rúa, Hugo Martínez, Jaime Alberto Segura, Joaquín de Jesús Vargas, Jorge Murillo, Luz Marina Ardila, Luzdary Román, María Tránsito Dávila, Marisol Zapata, Ricardo Mejía, Ricardo Muñoz, Román Arturo Guzmán, William Daniel Becerra.

**OTROS PARTICIPANTES SOCIALES DURANTE 2008-2009-2010****ZONA 1**

Luz Estela Franco, Norberto Zamora Buriticá, Abelardo Guerra, Alba Dulfari García G., Alejandro Giraldo, Alonso Rodríguez, Amalia Mosquera, Anny Lilian, Arcadio Bedoya, Ayole Rodríguez, Betty Agudelo M., Betty Ruíz, Blanca Osorio, Carlos Arturo Tobón, Celia Elena Ortega, Consuelo Ríos, Daniel Urrego, Edilma de Jesús Londoño, Edwin Moncada, Elena Ortega, Elkin Galvis, Elkin Pérez Zapata, Elvia E. Londoño, Everardo Ruíz, Fátima García, Gabriel Jaime Rodríguez, Gloria Amparo Velásquez, Gloria Inés Arias, Gloria L. Araque, Gloria María Valencia Ortíz, Gloria Patricia Ruíz, Harrison Steven, Héctor Álvarez, Hernán Ruíz Paniagua, Ismenia Cárdenas, Jaime Torres, Jairo Gómez Alzate, Jorge Iván Martínez, Jorge Loaiza, Jorge M. Lopera, Jorge Villamizar, Jorge Villamil, José Ángel Ortiz, Juan Miguel Pulgarín, Julio E. Morales, Karen Eliza Bedoya Marín, Laura Atehortúa Ossa, Laury Henny Quiñones, Libia Ruth González, Lilia Rosa Giraldo, Luciola Álvarez, Luis Ángel Ortíz, Luis Horacio Cano Gallego, Luz Aidé Rodríguez, Luz Elena Orozco, Luz Mariela Cano, Luz Mery Vélez, Luz Mireya Zapata, Magdalena Botero, María Alicia Hernández, María Betsabé Ospina, María del Socorro Roldán, María Eugenia Comu, María Eugenia Gallego, María Florentina Cañas, María Inés Zapata, María Locano Flórez, María Margarita Rojas, Marleny Castillo, Marta Elena Ossa M., Marta Rocío Borgez, Martha Acevedo, Nelson Raigosa, Paula Quilindo, Ramiro Giraldo, Ramón Miranda, Renso A. Rudol, Rosalba Jaramillo P., Rosalba Quintero.

## ZONA 2

Beatriz del Socorro, Claribel Múnera, Darío Sánchez, Diana Carolina Villarraga, Dorila Arroyo, Elkin Flórez, Fabio Arturo Botero, Fabiola Alvarán, Fabiola Restrepo, Frank Edinson Rivera, Gustavo Rendón, Héctor Javier Sepúlveda, Jhon Diego Zapata, Jorge Iván Ramírez E., Jorge Rodrigo Alzate, José Luís Marín Duque, Juan Carlos Ramírez, Juan de Dios Úsuga, Juan Gabriel Ramírez, Juana Paula, Julián Esteban Ramírez, Julio Ricardo Mosquera Murillo, Kelsy Mosquera, Laura Rosa Duque, Leonila, Lucila Montoya Tobón, Luz Áida Londoño Montoya, Luz Marina Patiño, Luz Marleny Urán P., Luz Mireya Rojas, María Emilce Castillo, María Julieta Salazar, Mariana Mosquera, Mariela Quirama, Marisol Villa, Margarita Garcés, Marta Madrid, Nohemí Montoya, Orfa Luz Cortés, Omaira María Alzate, Pedro Nel Muñoz, Víctor Alonso Patiño, Virginia Viviana Mira.

## ZONA 3

Adriana Medina, Alba Flórez, Alcibiades Mosquera, Anderson Gómez, Antonio Marulanda, Blanca Salazar, Dairo Urán, Darío León, David Patiño, Diana Milena Silva, Emperatriz Peñate, Fabiola Durango, Flor Alba Velásquez, Francisco Vásquez, Gilberto Rojas, Gorki Gallego, Hernán García, Jader Alberto Ramírez, Jairo Iván Maya, Jeisson Estiben Agudelo, Jesús Albeiro Echeverri, Jhon Jairo Jaramillo, Jorge Callejas, Jorge Iván Ramírez, Jorge Ignacio Sánchez, José Robert Tobón, Julia Cadavid, Leonardo Rojas, Lucía Rendón, Lucila Berrío, Luís Pérez, Luz Dari Aguirre, Luz Edilma Toro, María Elizabeth Montes, María Raquel Mena, Marleny Betancur, Marleny Dávila, Martha Yepes, Mery Lopera de Arboleda, Miguel Chalarca, Mónica María Villegas, Óscar Gutiérrez, Pedro Alanez, Reinel Oquendo Rivera, Rosa Ángela Agudelo, Rosa María Torres, Rosario Hernández, Ruby María Córdoba, Silvia Montoya, Teresa Giraldo Gómez, William Humberto Arias Villegas.

## ZONA 4

Agustín Barbosa, Álvaro Lizarazu, Ana Cecilia Casafús, Aracelly Rojo, Arcadio Sánchez, Beatriz Elena Romero, Bethi Emilse Sosa Ríos, Blanca Lucia Hincapié, Cesar Botero, Elías Alberto Tordecilla, Elva Elena A., Esperanza Hoyos, Ester Julia Ríos, Eugenia González, Fany Gómez, Federico Aguilar, Humberto Franco, Gloria Castro, Isabel Álvarez, Jairo Ruíz, Jazmín Cartagena, Jesús Alberto Orozco, Joaquín Padilla Palacio, Jorge Ramírez, Juan Carlos Posada, Laura Carmona, Libardo Serna, Liliana Clavijo Bolívar, Luciani Castrillón, Luz Elena Cuartas, Luz Mery Bolívar, María Inés Durán, María Victoria Jiménez, Mario Monsalve, Marta Lucia Arboleda, Marta Nelly Zapata, Martha Luz Zapata, Martha Gallego, Martha Silva, Marcelena Pineda, Mayra Vanessa Tabares, Melba Luz Cano Ortiz, Meria Gómez, Miriam Rojas, Nidia López Montoya, Noelia Rojas L., Patricia Cano, Ramiro Albeiro Sánchez Jiménez, Roberto Arias, Rocío de Medina, Rocío Laverde, Rosembert Arrieta, Rubiela Santana, Silvia Jara, Tania González Colón, Teresita Mejía de Hurtado, Uriel Toro, Yasmín Delgado.

## ZONAS 5 Y 6

Abel Londoño, Adriana Cano, Antonio Giraldo, Elena Restrepo, Alba Inés Giraldo, Amparo Gaviria, Ángela María Sánchez, Beatriz Elena Acevedo, Aníbal Álvarez, Blanca Cielo Calderón, Carmen Amalia Correa, Clara Luz Valderrama, David Franco Piedrahita, Denis Arrieta, Doris Patricia Gutiérrez, Elmir de Jesús Castrillón Gómez, Enny Yhoanna Arango, Flor Ocampo Benítez, Francisco Amaya, Gabriela Álvarez, Gabriela Ángel, Girisela Echavarría, Gloria E. Muñoz, Gloria Inés Sánchez, Gonzalo López, Ingrid Tatiana Múnera Galeano, James Bertulfo Sánchez Jiménez, Jazmín Eliana Vargas, Juan Camilo Palacio, Leonardo García, Leidy Johana Niño, Libia Inés Flores, Luis Bernardo Valderrama, Luz Marina Gaviria, Luz Marina Rúa, Margarita Castaño, María Catalina López, María Eugenia Londoño, María del Rocío Agudelo, María Nelly Arenas Granada, María del Socorro Cañas Ríos, Marta Rosa Osorio, Marta Rodas, Marta Cecilia Hernández Valencia, Nelly Quimbaya, Óscar Amaya Zapata, Rubiela Sánchez, Rosmery Giraldo, Silvia Álvarez, William Molina, Yolanda Rúa.

**CORREGIMIENTOS****SAN ANTONIO DE PRADO**

Albeiro Agudelo, Aldemar Zuluaga, Amanda Valencia, Beatriz Elena Henao, Carlos Mario Uribe García, Carmen Emilia Echeverri, Darío Castaño, Diana Patricia Corrales, Efraín Gómez, Esmeralda Cardona, Fabiola Marín de Quintero, Francisco Velásquez, Germán Augusto Ramírez, Hilda Arteaga Z., J. Jaime Montoya O., Jaime Restrepo, Jairo Antonio Escudero, John Alejandro Betancur, José Fernando Betancur, Libia Muriel, María Inés Montoya, María Ligia, María Berenice Mejía, María Patricia Cano, Martín Emilio, Mauricio Bedoya, Nelson Borja, Ramón Becerra, Rogelio A. Barrera D., Wilmar Alberto Gómez, Yisets Maya Ospina.

**SAN SEBASTIÁN DE PALMITAS**

Aicardo Arroyave, Marina Ospina, Alfredo González Cornejo, Ayda Yamile Guerra Ospina, Camilo Foronda Román, Claudia Patricia Arango, Daniel Ortiz Muñoz, Débora Pavón, Diana Hincapié, Diego Guerra Gutiérrez, Gilberto Ríos, Gildardo Ceballos, Jonh Fredi Bedoya Muñoz, Jorge Cano, Jorge Quiceno, Juan Ángel Soto Atehortúa, Juan Guillermo Sánchez, Laura Rosa H., Lilian Cano, Lilliam Londoño, Luis Fernando Cárdenas, Luis Fernando Zapata, Luz Beatriz A., Luz Marina Muñoz, María Arrubla, María Consuelo González, María Cristina Alzate Cano, María Luzmila Muñoz, Marta Cecilia Pulgarín, Marta Oliva Muñoz, Rafael Ángel Isaza, Ramiro Arboleda, Socorro Montoya, Sonia Atehortúa.

**SAN CRISTÓBAL**

Amparo Bustamante, Antonio Múnera, Cruz María Rueda, Donelia Pinillas, Francisco Correa, Héctor Jairo Molina, Iván Darío Celis, Johana Higueta, Jorge Daniel Correa, José María Parra, Julio Álvarez, Laura Roso Duque, Luisa Fernanda Mejía Duque, Marisela Muñoz, Rasaicela Sánchez, Robirio de Jesús Quintero, Silvia Elena Sierra.

**SANTA ELENA**

Francisco Javier Betancur, Gilberto Ríos, Jorge Cano, Jorge Quiceno, Juan Ángel Soto Atehortúa, Juan Guillermo Sánchez, Laura Rosa H., Luis Fernando Zapata, Luis Orlando Atehortúa, María Cristina Alzate Cano, Rafael Ángel Isaza, Sonia Atehortúa, William Londoño.

**ALTAVISTA**

Ángela María Loaiza, Blanca Nubia Gómez, César Emilio Tangarife, Elber Marion, Fowner Alexis Álvarez, Gilma Luz Rua, Joaquin De Jesús Vargas Rua, Luzdary Román, Marina Ardila, Marisol Zapata, Ricardo Mejía, Ricardo Muñoz, Román Arturo Guzmán, William Daniel Becerra.

**ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA**

Álvaro Hernando, Ana Cecilia Casafús, Ana Cecilia Quilindo, Ana Rosa Rueda, Andrés Felipe Marín, Ángela Sánchez, Araceli Suárez, Argemiro Londoño, Blanca Osorio, Carlos Manuel Loaiza, Carlos Mario Silva, Carlos Monsalve, Carmen Aleida Cartagena, Damaris Bedoya Roldán, Darío León Cano, Diana Cecilia Martínez, Dorila Arroyo Parra, Javier Quintero, John Diego Zapata, Jorge Ignacio Sánchez, José Roberto Muñoz Quiceno, Lesly Paz, Luciela Álvarez, Luis Alberto Atehortúa, Luis Alfonso Arroyave, Luz Aleida Muñoz, Luz Envida Agudelo, Luz Marina Jiménez, Luz Marina Patiño, Margarita Garcés, María Berenice Mejía García, María Elena Penagos, María Eugenia Gallegos, María Jesusita Asprilla, Marilú Taborda, Marlene Urán, Marta Rodas, Medardo Patiño, Melissa Álvarez, Orfa Cortés, Román Alberto Mazo, Romería Uribe de Durango, Rosa Isella Sánchez Calderón, Rosa María Rojas, Xiomara Urrea Jiménez, Yaneth Ríos.

## **ACTORES PÚBLICO, PRIVADOS, SOLIDARIOS Y DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.**

CIUDAD DE MEDELLÍN, REGIÓN METROPOLITANA Y DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

### **EN LÍNEA ESTRATÉGICA COBERTURA Y CALIDAD**

Álvaro Duque, Antonio Robayo, Blanca Múnera, Carolina Tabares, Clara Álvarez, Claudia Echavarría, Débora de Pablo, Diana Villa, Elizabeth Arboleda, Elvia Marina Mena Romaña, Isidoro Villa, Iván Darío Mira, Jaime H. Rendón, Jesús Monsalve G., Juan David Mesa, Juan Guillermo Bedoya, Nelson Valderrama, Nora Elena Mesa Sánchez, Omar Longas, Otoniel Mejía Londoño.

### **EN LÍNEA ESTRATÉGICA FINANCIAMIENTO Y ASEQUIBILIDAD**

Carlos Montoya, Catalina Colorado, Fabián Araque, Inés Vásquez Soto, Jaime Horacio Giraldo, Jenny Luz Valderrama Rivera, Jorge Serna, José Alvear Sanín, Lucía Franco, Marcela Bravo, María Cristina Ramírez, Miguel Ángel Jiménez Castrillón, Patricia Gallego Gómez.

### **EN LÍNEA ESTRATÉGICA GESTIÓN DEL SUELO E INMOBILIARIA**

Álvaro Aguirre, Ana María Serna, Ana Rosa Rueda Londoño, Elkin Correa Valencia, Fabián Araque González, Federico Estrada, Gloria María Cadavid, Gustavo Gómez Montoya, John Diego Zapata Sánchez, Juan David Mesa Villegas, Luís Carlos Zapata, Luís Fernando Arango Arboleda, Margarita Larota, María Solercy Roldán Usura, Marta Nidia Córdoba, Mauricio Ojeda Reinos, Mercy Alejandra Correa Castaño, Norma Nazaret Grajales.

### **EN LÍNEA ESTRATÉGICA DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Albeiro Cardona, Ana Magdalena Bravo, Aura Ruiz, Carlos Fernando Borja Jiménez, Catalina Castro Gómez, Clara Beatriz Castro, David Foronda, Dora Ximena Salazar, Edilma Castaño, Gloria Isabel Hoyos, Gloria Patricia Moná Gallo, Gustavo Castaño Ruiz, John Jairo Villegas Restrepo, Juan Manuel Higueta, Juan Ricardo Mejía, Magda M. Restrepo, María Victoria Rivera, Nelson Restrepo, Zulima Alcaraz Silva.

### **EN MESA ESCENARIO TENDENCIAL**

Catalina Castro Gómez, David Foronda, Fabián Araque, Gloria Isabel Hoyos, Isidoro Téllez Páez, Juan David Mesa, Juan Ricardo Mejía, Juliana Portillo Rubio, Lina Posada Vélez, Luís Fernando Yepes, Magda Restrepo H., María Victoria Rivera, Zulima Alcaraz Silva.

### **EN MESA DE RESIGNIFICACIÓN DEL HÁBITAT**

Álvaro Aguirre, Carlos F. Borja J., Carolina Tabares, Claudia Echavarría M., Diana Villa Sierra, Jaime R. Cuartas Ochoa, Jesús Monsalve, Ludibia Giraldo, Mauricio Hoyos S., Miguel Ángel Jiménez, Nelson D. Valderrama C., Nora Helena Cadavid.

### **EN MESA DE VISIÓN DE FUTURO DEL HÁBITAT**

Albeiro Cardona, Ana Ligia Mora, Ana Magdalena Bravo, Aura Ruiz, Bibiana Gómez C., Dora Ximena Salazar, Javier Mauricio Ojeda, Juan Diego Lopera Pérez, Lina Correa Valderrama, Luz Amparo Bernal Marulanda, Marcela Bravo, Ofelia María Villa.

### **EN MESAS GENERALES DURANTE 2009 Y 2010**

Aída Yomara Gallego Osorio, Alexander Velásquez Velásquez, Álvaro de Jesús Bocanumenth Puerta, Alberto Henao, Ana Catalina Vanegas, Ana Milena Jaimes Restrepo, Ana Milena Marín, Ana Rosa Rueda, Ángela Ríos, Angélica Gaviria Agudelo, Anny Leidy Zapata, Antonio José Toro, Antonio Robayo Díaz, Beatriz Eugenia Marín Maya, Beatriz Elena Puerta, Beatriz Tripood, Berenice Mejía, Betty Restrepo Arango, Blanca Magdalena Múnera R., Carlos Alberto Montoya Correa, Carlos Alexander de los Ríos, Carlos F. Borja J., Carlos Mario Moreno, Carlos Mauricio Roldán, Carmenza Devia Castillo, Catalina Franco Uribe, Clara Uribe, Clara Cristina Ramírez Trujillo, Claudia Álvarez, Carolina Tabares, David Jonatan Gómez, David Ochoa, Diana Ardila, Diana Lucía Castaño, Diana Villa Sierra, Edilma Castaño, Edison Brand Monsalve, Eduardo Peña Nova, Edwin Rodas, Eliana María Torres, Eliana Usma, Elisa Ramírez, Elizabeth Alzate, Elizabeth Valencia, Elkin Correa, Elvia Mena Romaña, Emilio Hoyos, Erika Ibáñez.

Fabián Araque González, Fredy León Bermúdez Bertel, Giovanna Pérez Zapata, Gina María Upegui, Gloria Cadavid Arboleda, Gloria Isabel Hoyos Tamayo, Gloria Patricia Martínez Giraldo, Gloria Patricia Moná Gallo, Gustavo Castaño Ruiz, Gustavo Estrada, Gustavo Gómez Montoya, Hernando Gómez, Hugo Mariño Vargas, Inés Vásquez Soto, Iris Yaneth Chaverra Hincapié, Isidoro Téllez Páez, Iván Darío Mira M., Jader Yepes, Jaime Berrio, Jaime Horacio Giraldo Usme, Jaime Humberto Rendón Estrada, Jaime Palacio Álvarez, Jairo Betancur Hoyos, Jesús Iván María, Jesús Monsalve Guevara, Jhon Diego Zapata, Jhon Jairo Chica Salgado, Jhon James Ospina, John Jairo Jaramillo, Johany Alberto López, Jorge Andrés Estrada Londoño, Jorge Enrique Betancur Correa, Juan Alejandro Rivera, Juan Camilo Alzate, Juan Camilo Ramírez Betancur, Juan Carlos Herrera, Juan Carlos Londoño, Juan David Mesa, Juan Felipe Arango, Juan Guillermo Bedoya, Juan José Arboleda, Juan José Gómez, Juan Ricardo Mejía, Juan Miguel Pulgarín, Juanita López, Julián Saldarriaga, Leidy Escobar Contreras, Lillana Zuluaga Aristizabal, Lina María Orozco, Lourdes Gómez Jaramillo, Luigi Santiago Guerra, Luis Carlos Zapata, Luís Fernando Arando, Luís Guillermo Álvarez Álvarez, Luís Guillermo Garzón, Luz Elena Montoya, Luz Estella Acosta Arcos, Luz Patricia Correa Madrigal, Lyz Giraldo Yepes, Manuela Ramírez, Marcy Alejandra Correa, María Cecilia Pineda, María Inés Toro, María Janeth Valencia Villa, María Victoria Castaño Sierra, María Victoria Suárez G., Maribel Sandoval Hernández, Mario Cano García, Martha Isabel Restrepo, Marta Nidia Córdoba, Martha Eugenia González, Martha Lucia Ángel Bernal, Maryori Luján, Miguel Ángel Jiménez Castrillón, Milena Araque, Milton Téllez Sanabria, Natalia Montoya, Natalia Restrepo B., Nelson Restrepo, Néstor Cardona Tobón, Nicolás Zapata, Olga Vásquez Orozco, Omar Longas Sosa, Otoniel Mejía Londoño, Paola Andrea Patiño, Paola López, Patricia Gallego Gómez, Paula Andrea Gómez, Piedad Restrepo, Sandra Escudero, Sandra Hernández Zapata, Selma Trujillo, Sergio Andrés Tobón Ospina, Sergio Mario Jaramillo Vásquez, Sorelcy Roldan Usura, Valeria Castillo Franco, Vania Jiménez, William Díaz, Wilson Duran Estrada, Xiomara Margarita Urrea Jiménez, Yeny Luz Valderrama, Yuri Andrea Castaño.

#### EN MESA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Doctor Jaime Restrepo Cuartas. Doctor Gustavo Valencia Restrepo, Asesor del Sistema de Investigación - Universidad Nacional de Colombia. Doctor Santiago Echavarría Escobar, Director del Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia - CTA.

Doctor Fabián Beethoven Zuleta, Dirección de Investigación y Extensión, Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia.

Doctora Elizabeth Cristina Ortiz, Profesional del SENA - Centro de Construcción y Desarrollo del Hábitat.

Profesora Mónica Mejía Escalante, Docente del Centro de Estudios del Hábitat Popular, Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia. Arquitecta Lucía Victoria Franco Ossa, Representante del Plan Estratégico Habitacional de Medellín por la Universidad Nacional de Colombia.

#### EN MESA DE SERVICIOS PÚBLICOS:

Juan Carlos Herrera, Doris Marín, Alberto Gutiérrez, Marta Nieto.

#### EN MESA CAMBIO DEMOGRÁFICO Y DINÁMICAS POBLACIONALES

Liz Giraldo, Johanna Pérez, Mary Luz Aguirre.

#### FEDERACIÓN DE ONGs [Organizaciones no Gubernamentales Federadas de Antioquia]

##### MESA DE VIVIENDA Y ESPACIO PÚBLICO

Coordinador de la mesa: Mauricio Cadavid Restrepo.

#### ACADÉMICOS 2009 - 2010

Alejandra Orjuela, Alfredo Restrepo Ruiz, Amílcar David Álvarez Cuadrado, Ana María Hernández Doria, Andrea Betancur, Andrea Calle Muñoz, Andrés Jaramillo, Aurelio Arango Sierra, Beatriz Adelaida Jaramillo Pérez, Carlos Alberto Riveros Jerez, Carlos Mario Viviescas Monsalve, Carmenza Gómez Fernández, Carolina Marcela Bravo Meneses, Clara Inés Duque, Claudia María Vélez, Claudia Velásquez, Daniel Bedoya Ruiz, Diana Frankel, Edgar Vergara, Efraín Hincapié, Elisa Pérez Masos, Elizabeth Ortíz, Erika Andrea Ramírez, Esteban Yepes, Fabio Hernández Palacio, Felipe Pardo, Françoise Coupé de Restrepo, Fabián Beethoven Zuleta R., Gabriel Jaime Rodríguez, Gloria Judith Escobar Zapata, Gloria Naranjo Giraldo, Guillermo León Herrera de los Ríos, Jairo Andrés Cardona Salazar, Johnny Chavarría, Johnny Federico Roldán Alzate, Juan Guillermo Vieira Silva, Juan Carlos Blandón, Juan David Gómez Restrepo, Juan Leonardo González Plazas, Karen Elisa Bedoya Marín, Laura Delgado, Liliana Arboleda, Lina María Gil Zapata, Luís Carlos Agudelo, Luís Fernando Suárez, Luís Guillermo Sañudo V., Luz Alba Martínez Arango, Luz Marina Montealegre, Madeleine Vélez, María Cecilia Múnera López, María Clara Echeverría Ramírez, María Isabel González Gaviria, Mauricio Rendón, Melina Andrea Álvarez, Mónica Mejía Escalante, Natalie Amaya, Rafael E. Díaz Alemán, Paula Andrea Correa, Rafael Rueda Bedoya, Robert Leandro Monsalve, Rubén Darío Gómez Gutiérrez, Selma Trujillo Villegas, Victoria Eugenia Sánchez Holguín, Ximena Covaleta.

## INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Alcaldía de Medellín  
 \* Departamento Administrativo de Planeación  
 \* Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED  
 \* Secretaría de Hacienda  
 \* Secretaría del Medio Ambiente  
 \* Secretaría de Cultura Ciudadana  
 \* Secretaría de Desarrollo Social  
 \* Secretaría de Bienestar Social  
 \* Secretaría de Gobierno  
 \* Fondo de Vivienda de Interés Social de Medellín –FOVIMED  
 [hoy transformado en ISVIMED]  
 \* Gerencia de Corregimientos  
 \* Gerencia del Macroproyecto Moravia  
 \* Gerencia Técnica para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada  
 \* Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada –UAO  
 Agencia de Cooperación Internacional de Medellín -ACI  
 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL  
 Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA  
 Asociación Antioqueña de Ligas de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios  
 Asociación de Consumidores de Medellín  
 Biblioteca Pública Piloto  
 Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia  
 CAMACOL Regional Antioquia  
 Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia -CTA  
 Centro de Construcción y Desarrollo del Hábitat  
 Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia  
 Corporación de Desarrollo, Educación y Vivienda - CODEVI  
 Corporación para la Participación Ciudadana –CONCIUDADANÍA  
 CONFIAR Cooperativa Financiera  
 CONTACTO LEGAL  
 Contraloría General de Medellín  
 Cooperativa Multiactiva para el Desarrollo Comunitario -COODESCOM

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA  
 Corporación Antioquia Presente  
 Corporación Minuto de Dios  
 Corporación Pro-Marginados  
 Corporación de Vivienda y Desarrollo Asociativo – CORPOVIDA  
 Curaduría Primera de Medellín  
 Curaduría Tercera de Medellín  
 Curaduría Cuarta de Medellín  
 Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín -EDU  
 Empresas Públicas de Medellín -EPM  
 Empresas Varias de Medellín -EE.VV  
 Empresa de Vivienda de Antioquia -VIVA- Gobernación de Antioquia  
 Federación Antioqueña de ONG  
 Federación de Servicios Públicos  
 Federación Nacional de Cafeteros de Colombia  
 Federación Nacional de Vivienda Popular -FENAVIP  
 Fondo de Vivienda de Interés Social -FOVIS Sabaneta  
 Fundación de Servicio de Vivienda Popular -SERVIVIENDA  
 Fundación Codesarrollo  
 Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia  
 Lonja Propiedad Raíz Medellín  
 Medellín Cómo Vamos  
 Organizaciones Populares de Vivienda -OPV  
 Organizaciones sociales y comunitarias  
 Personería de Medellín  
 Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA  
 Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín  
 \* Escuela del Hábitat de la Facultad de Arquitectura  
 Universidad de Antioquia  
 Universidad de Medellín  
 Universidad Remington  
 Universidad Santo Tomás  
 Universidad Pontificia Bolivariana  
 Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA  
 Instituto Tecnológico Metropolitano -ITM

### NOTA:

A cualquier persona o institución que haya participado y no aparezca reconocida en este documento, le presentamos disculpas por tratarse de una omisión involuntaria.

# Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	19
<b>CONTEXTUALIZACIÓN</b>	21
<b>ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL</b>	27
<b>Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín</b>	33
<b>ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL</b>	47
<b>Delimitación del Sistema Municipal Habitacional</b>	51
* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible	52
* Variable Modelo de gestión pública	73
* Variable Ciencia, tecnología e innovación social	78
* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales	92
* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad	108
* Variable Asentamientos precarios	126
* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo	147
<b>ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL</b>	155
<b>ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN</b>	183
<b>Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios</b>	188
<b>Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional</b>	195
* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”	195
* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”	197
* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”	208
<b>GLOSARIO</b>	213
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	231



# Índice cuadros, planos y gráficos

<b>Cuadro 1.</b> Ponderación de variables según peso específico por nodo y subnodos del sistema	31
<b>Cuadro 2.</b> Variables estratégicas del Sistema Municipal Habitacional de Medellín	50
<b>Cuadro 3.</b> Unidades iniciadas para vivienda según sistema constructivo 2004 a 2008 en el Área Metropolitana de Medellín	87
<b>Cuadro 4.</b> Proyecciones de población municipio de Medellín por comunas y corregimientos Años 1995, 2005, 2015	96
<b>Cuadro 5.</b> Distribución de la población y densidades por comunas y corregimientos	98
<b>Cuadro 6.</b> Hogares clasificados en el Sisbén por comunas y corregimientos	99
<b>Cuadro 7.</b> Clasificación del suelo y tratamientos urbanísticos en el modelo de organización territorial de Medellín	118
<b>Cuadro 8.</b> Indicador de espacio público efectivo urbano	122
<b>Cuadro 9.</b> Stock de vivienda por estratos socioeconómicos en Medellín a 2008	128
<b>Cuadro 10.</b> Estimación del déficit cuantitativo de vivienda	131
<b>Cuadro 11.</b> Estimación del déficit cualitativo de vivienda	131
<b>Cuadro 12.</b> Estimación de la tenencia ilegal de predios residenciales	133
<b>Cuadro 13.</b> Lotes fiscales del municipio de Medellín potenciales a titular	134
<b>Cuadro 14.</b> Indicadores de habitabilidad de la vivienda por comunas, corregimientos, zonas urbanas y rural	138
<b>Cuadro 15.</b> Indicadores de habitabilidad del entorno por comunas, corregimientos, zonas urbanas y rural	139
<b>Cuadro 16.</b> Indicadores seleccionados para la habitabilidad de la vivienda	140
<b>Cuadro 17.</b> Indicadores seleccionados para la habitabilidad del entorno	141
<b>Cuadro 18.</b> Motivación de los actores sobre la variable Derechos constitucionales del hábitat y la vivienda	162
<b>Cuadro 19.</b> Motivación de los actores sobre la variable Modelo de gestión pública	166
<b>Cuadro 20.</b> Motivación de los actores sobre la variable Ciencia, tecnología e innovación	170
<b>Cuadro 21.</b> Motivación de los actores sobre la variable Gestión del suelo, fomento y productividad	172
<b>Cuadro 22.</b> Motivación de los actores sobre la variable Asentamientos precarios	176

<b>Cuadro 23.</b> Motivación de los actores sobre la variable Patrimonio familiar y colectivo	178
<b>Cuadro 24.</b> Motivación de los actores sobre la variable Cambio sociodemográfico y dinámicas poblacionales	182

<b>Gráfico 1.</b> Extensión de Medellín	23
<b>Gráfico 2.</b> Población de Medellín	24
<b>Gráfico 3.</b> Densidad de población por comunas y corregimientos	98
<b>Gráfico 4.</b> Distribución del presupuesto de inversión destinado al presupuesto participativo 2008 - 2010	105
<b>Gráfico 5.</b> Viviendas urbanas y rurales por zonas y corregimientos	128
<b>Gráfico 6.</b> Actores de alto poder sobre la variable Derechos constitucionales del hábitat y la vivienda	160
<b>Gráfico 7.</b> Actores de alto poder sobre la variable Modelo de gestión pública	163
<b>Gráfico 8.</b> Actores de alto poder sobre la variable Gestión del suelo, fomento y productividad	171
<b>Gráfico 9.</b> Actores de alto poder sobre la variable Asentamientos precarios	173
<b>Gráfico 10.</b> Actores de alto poder sobre la variable Patrimonio familiar y colectivo	177
<b>Gráfico 11.</b> Actores de alto poder sobre la variable Cambio socio-demográfico y dinámicas poblacionales	179
<b>Gráfico 12.</b> Variables estratégicas	186
<b>Gráfico 13.</b> Esquema de construcción de escenarios para valoración de variables estratégicas	187
<b>Gráfico 14.</b> Percepciones de los actores frente a los escenarios	189

<b>Plano 1.</b> Tratamientos urbanísticos e intervenciones, según Acuerdo 46 de 2006 POT	130
<b>Plano 2.</b> Priorización de áreas de intervención urbanas y rurales de Medellín, según los indicadores de habitabilidad de la vivienda y del entorno seleccionados en el modelo.	142

*El Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2011-2020 consta de tres libros interrelacionados entre sí, diferenciados por los colores: azul, amarillo y verde. La publicación se inspira en el triángulo griego de la prospectiva estratégica planteado por el economista francés Michel Godet.*

*Para Godet el proceso prospectivo estratégico está conformado por tres componentes articulados y complementarios que se relacionan en el material con los contenidos del Plan y el proceso de construcción:*

- La **anticipación** se relaciona con la reflexión colectiva [color azul]
- La **apropiación** con las decisiones estratégicas de los actores para la gestión colectiva [color amarillo]
- La **acción estratégica** relacionada con la implementación, instalación de la coordinación del sistema, seguimiento y vigilancia estratégica [color verde].

*Dicho proceso lo asocia a la concepción de la antigua Grecia sobre la relación del ser humano con la naturaleza y, a los significados y teoría del color de Newton.*

*La combinación del color azul (pensamiento) y el amarillo (deseo, motivación) da verde (acción práctica).*

## EL TRÍPTICO DEL PEHMED 2020

[MATERIAL VERDE]

Proceso de construcción colectiva del Plan

[MATERIAL AZUL]

Diagnóstico del Sistema Municipal Habitacional

[MATERIAL AMARILLO]

Direccionamiento Estratégico

# Presentación

*“El futuro no es lo que va a pasar, sino lo que vamos a hacer”*

Jorge Luís Borges

Este libro contiene el Diagnóstico del Sistema Municipal Habitacional que hace parte del Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED 2020, tal como se lo había planteado el Plan de Ordenamiento Territorial en su revisión y ajuste en 2006 y el Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín, es Solidaria y Competitiva, en el marco de las metas del Programa: Desarrollo de instrumentos de planificación, gestión y financiación, establecidas dentro de la Línea 4: Hábitat y Medio Ambiente para la Gente.

El Plan es el resultado de un proceso de construcción colectiva que se emprendió desde 2008 con los diversos actores involucrados en la política pública habitacional, después de haber elaborado en 2007 el Diseño Metodológico para su formulación, desde una perspectiva sistémica, prospectiva estratégica y participativa, por medio de un convenio entre el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, a través de la Escuela del Hábitat de la Facultad de Arquitectura.

La implementación metodológica, acompañada también por la Escuela del Hábitat, entregó como resultado la construcción colectiva del PEHMED bajo un enfoque del desarrollo humano integral, basado en los derechos humanos y en los enfoques poblacional y territorial, que identifican y caracterizan los cambios sociodemográficos y las dinámicas de la población como sujetos de derechos-deberes, con capacidades y en su situación particular; valorando las potencialidades del desarrollo territorial en las dimensiones económica, social, cultural y político institucional en su contexto y dinámicas singulares.

## ESTRATEGIAS QUE CONTINÚAN Y SE PROYECTAN

Con la aplicación de la estrategia comunicacional, pedagógica y participativa y el uso de herramientas de la planeación prospectiva estratégica, se logró delimitar y caracterizar la situación del Sistema Municipal Habitacional y construir por aproximaciones sucesivas los acuerdos sobre los componentes y elementos fundamentales que configuran el Sistema y el Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2011-2020, cuya misión es (...) *garantizar el acceso a la vivienda digna, articulada con los derechos a ciudad, de las personas, los grupos familiares y los asentamientos humanos, urbanos y rurales, especialmente de sus habitantes en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad.*

El Plan deberá ejecutarse por medio de los respectivos Planes de Desarrollo [2012-2015], [2016-2019], [primera vigencia del 2020-2023] y al culminar el año 2020 se rendirán las cuentas políticas y sociales en los ámbitos municipal, regional, nacional e internacional sobre sus impactos en la vida de la gente y las contribuciones al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM]; en forma específica en la Meta 10: acceso sostenible a agua potable y soluciones de saneamiento básico, y la meta 11: reducción del porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios, para el año 2020, asociadas al ODM 7: Garantizar Sostenibilidad Ambiental.

## UN PLAN PARA LA CIUDADANÍA: UN TRÍPTICO DE COLORES, CONTENIDOS Y SENTIDOS

El Plan se presenta en un tríptico formado por tres partes que son un todo: el libro azul que contiene el Diagnóstico Estratégico del Sistema Municipal Habitacional de Medellín, resultado de una primera etapa de trabajo colectivo. El libro verde en el que se difunde y socializa el proceso de construcción colectiva del PEHMED, haciendo énfasis en las metodologías empleadas para hacerlo. Y un tercer documento, el libro amarillo, que es el eje y resultado del proceso: el Direccionamiento Estratégico del SMH, en el que se concretan las apuestas al 2020. Finalmente y para articular el material, se presenta una cartilla que contiene una síntesis del tríptico: Medellín mi casa 2020.

## UN COMPROMISO PERMANENTE

El Departamento Administrativo de Planeación, desde el nivel central del gobierno municipal y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, como organismo descentralizado, asumen con complacencia la responsabilidad en la articulación y coordinación estratégica sostenida del Sistema Municipal Habitacional como parte fundamental del PEHMED 2020, que empieza su construcción política y sociocultural ahora y compromete a todos los actores con la transformación de la realidad actual habitacional de desigualdad y exclusión social en la ciudad.



# CONTEXTUALIZACIÓN

## CONTEXTUALIZACIÓN

### ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL

#### Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

### ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL

#### Delimitación del Sistema Municipal Habitacional

- \* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible
- \* Variable Modelo de gestión pública
- \* Variable Ciencia, tecnología e innovación social
- \* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales
- \* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad
- \* Variable Asentamientos precarios
- \* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo

### ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL

### ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN

#### Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios

#### Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional

- \* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”
- \* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”
- \* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”

# CONTEXTUALIZACIÓN

Medellín, capital del departamento de Antioquia y núcleo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es una de las principales aglomeraciones urbanas de Colombia. El municipio tiene una extensión de 380.64 Km<sup>2</sup>, de los cuales 105,2 (27%) corresponden a suelo urbano, 5.20 (1.36%) a suelo de expansión urbana y 207.42 a suelo rural (71.04%). En términos político administrativos el municipio está dividido en 16 comunas en la zona urbana, constituidas por 249 barrios, y 5 corregimientos en la zona rural, con 52 veredas [7].

## Medellín

Zona urbana:

16 comunas

249 barrios

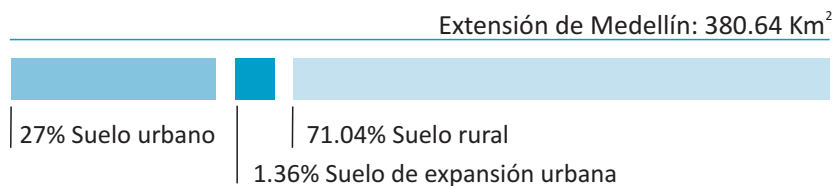
Zona rural:

5 corregimientos

52 veredas

[división político administrativa]

**Gráfico 1.** Extensión de Medellín



Fuente. Alcaldía de Medellín. Datos generales de la ciudad.

De acuerdo con los resultados del Censo General de Población, a junio 30 del año 2005, la población total de los diez municipios que integran el Valle de Aburrá era de 3.306.490 habitantes [8], conformados en 893.407 hogares. La mayoría de la población se localizaba en Medellín (67%).

[7] Alcaldía de Medellín. Datos Generales de la Ciudad. [En línea] Disponible en:

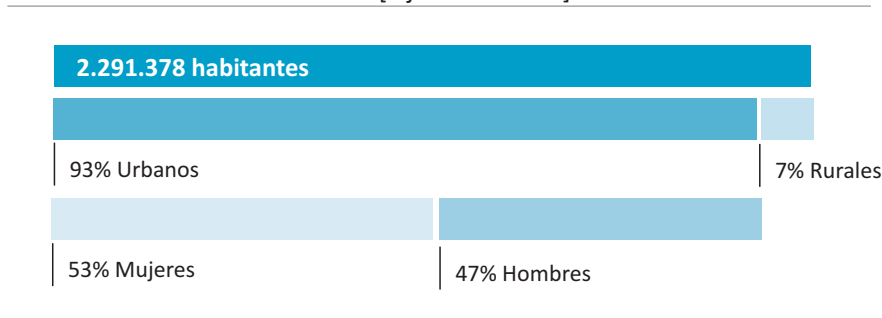
<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/visitantes?NavigationTarget=navurl://ff556ed54f8f4fb94e0c28e0bb15d9c8>

[8] Departamento Nacional de Estadísticas DANE. Censo General de Población. 2005. Colombia. [En línea] Disponible en: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).



A junio de 2008 la población estimada de Medellín era de 2.291.378 habitantes. 93% urbanos, de los cuales un 53% correspondía a mujeres (1.211.997) y un 47% a hombres (1.079.381). Los grupos de edad predominantes eran los adultos de 40 a 50 años y los jóvenes de 20 a 25 años.

**Gráfico 2.** Población de Medellín [a junio de 2008]



### Medellín

Tiene una alta densidad de población al 2007 con relación a otras ciudades de América Latina y el Caribe: 5828 hab/km<sup>2</sup>

Población en pobreza e indigencia: A 2008 se registraba un 49,5%

[población]

En comparación con otras ciudades metropolitanas de América Latina y el Caribe, Medellín como ciudad región, al año 2007 [9], tiene la menor superficie de todas y una de las más altas densidades de población con 5828 hab/km<sup>2</sup>. Mientras que grandes urbes presentan superficies mucho mayores y densidades mucho más bajas, como: Ciudad de México que tiene 2012.54 hab/km<sup>2</sup>, Buenos Aires 2992.3 hab/km<sup>2</sup>, Sao Pablo 2949.7 hab/km<sup>2</sup> o Bogotá 1894.2 hab/km<sup>2</sup>.

El porcentaje de familias situadas por debajo del umbral de pobreza es superior al porcentaje de Bogotá, Sao Pablo, Buenos Aires, Quito, Santo Domingo, Montevideo y San Salvador, y sólo inferior a Ciudad de México y Lima. A 2008, en Medellín se registraba el 49,5% de población en pobreza e indigencia, por factores como el conflicto armado en el país y los impactos que conlleva, en especial el desplazamiento forzado e involuntario, dada la característica predominante del municipio de ser receptor de población.

[9] Municipio de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación. Indicadores Urbanos para América Latina y el Caribe. Una propuesta para la evolución de Políticas Públicas. Medellín, 2007. [En línea] Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://60079c1572a966f329e645498702f1c1>

En cuanto ingreso per-cápita, estimado en dólares, Medellín muestra un mejor comportamiento que Ciudad de México, Sao Paulo, San Salvador, con \$1.740 USD anuales; pero es más bajo que el ingreso per-cápita de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de Guatemala y Montevideo [10].

En su estructura productiva, Medellín muestra un mejor desempeño que la mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe, con una asignación de población activa dedicada al sector servicios del 74,6% que comparte con Buenos Aires y levemente superior a Bogotá. Medellín es hoy una de las ciudades con mayor especialización en este sector, de tal manera que los esfuerzos económicos y de transformación espacial de la ciudad como plataforma de servicios le permiten una mejor adaptación a los requerimientos del mercado global.

Parte de esta plataforma tiene que ver con la provisión de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las telecomunicaciones, en las que Medellín ocupa el primer lugar entre las grandes ciudades de la región, con 874 teléfonos instalados por cada 1000 habitantes; mientras que el número de conexiones a Internet aún era bajo en 2005 (91.5 por cada mil habitantes), si se lo compara con Curitiba o Santo Domingo.

En cuanto al suministro de agua potable, Medellín también presenta un alto porcentaje (97,2%) de viviendas con el acceso a este servicio, comparable con las mayores coberturas alcanzadas por algunas ciudades de América Latina y el Caribe como Curitiba, Sao Pablo y Montevideo. En el servicio de alcantarillado, la ciudad alcanza una cobertura del 91,9%, superior a Ciudad de México, Sao Pablo, Buenos Aires, Lima y Santo Domingo, e inferior a Bogotá, Quito y San José de Costa Rica. Sin embargo, frente al porcentaje de manejo de aguas residuales que reciben tratamiento o depuración, la ciudad muestra un rezago significativo si se la compara con otras ciudades de la región, pues sólo un 15% de estas aguas son tratadas, mientras que en Sao Pablo representan un 58%, en Buenos Aires un 53.7% y en Bogotá un 22% [11].

A Medellín se le reconoce liderazgo en la educación. El índice de analfabetismo es uno de los más bajos junto con el del Gran Buenos Aires y la gran área metropolitana de Costa Rica. En contraste con estas conurbaciones, Medellín, que ha aumentado en casi 4.000 la comunidad de estudiantes universitarios,

[10] Ibid.  
[11] Ibid.

Medellín

Estructura productiva con un alto desempeño en el sector servicios.

Alta cobertura en servicios públicos

Liderazgo en educación.

[generalidades]

sigue presentando uno de los más bajos porcentajes del Continente. También es notorio un profundo cambio en su estructura productiva y económica. Aún así, no se ha logrado articular un proyecto que integre lo físico-espacial con lo económico-productivo sustentado en el tejido social al cual supeditar los esfuerzos que demanda la formulación de políticas y programas que, además de aportar a la solución de los déficit críticos, le permita a Medellín dar el salto que necesita para posicionarse en el nuevo escenario global [12].

Otro elemento a considerar en Medellín es la existencia de los asentamientos precarios donde tiene asiento la población más pobre y vulnerable de la ciudad, lo que exige de parte de las políticas públicas su atención integral, de ahí que ésta sea la población objetivo del Plan Estratégico Habitacional.

---

[12] Alcaldía de Medellín. Indicadores urbanos para América Latina. Una propuesta para evaluación de las políticas públicas, Medellín, 2000.



# **ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL**

## CONTEXTUALIZACIÓN

### **ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL** **Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín**

#### **ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL**

##### **Delimitación del Sistema Municipal Habitacional**

- \* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible
- \* Variable Modelo de gestión pública
- \* Variable Ciencia, tecnología e innovación social
- \* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales
- \* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad
- \* Variable Asentamientos precarios
- \* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo

#### **ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL**

#### **ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN**

##### **Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios**

##### **Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional**

- \* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”
- \* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”
- \* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”

# ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL

Para abordar el proceso de formulación del Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2010-2020 [13] se definió una metodología [14] que desde un enfoque prospectivo estratégico, sistémico y participativo, incorpora los criterios de: integralidad y sostenibilidad, equidad social y territorial, visión urbano-regional, participación y corresponsabilidad, como orientadores del Sistema Municipal Habitacional (SMH), según las disposiciones del artículo 134 del Acuerdo Municipal 046 de 2006, por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La metodología incluyó el análisis conceptual y la delimitación del Sistema Municipal Habitacional, que luego fue depurado en el proceso de construcción colectiva. Para esta delimitación se identificaron sus elementos constitutivos, sus posibles relaciones de asociación, subordinación, el potencial de coordinación, de relaciones de fuerza e influencia, la oportunidad e interdependencia de los factores o variables claves que tienen que ver con el hábitat y la habitabilidad.

Mediante este análisis y la comprensión colectiva de las distintas problemáticas del hábitat y teniendo en cuenta los distintos estudios desarrollados en el último decenio, se identificaron y acotaron tres grandes

**SMH**  
Sistema Municipal Habitacional

[sigla]

Acuerdo Municipal 046 de  
2006, por medio del cual se  
revisa y ajusta el Plan de  
Ordenamiento Territorial (POT).

[Leyes]

[13] El detalle de la metodología se encuentra en el texto verde que hace parte del tríptico: Proceso de construcción colectiva del Plan.

[14] Al respecto ver Departamento Administrativo de Planeación Medellín - Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Facultad de Arquitectura. Escuela de Hábitat. “Diseño Metodológico para La formulación del Plan Estratégico Habitacional. Fase Preliminar del ciclo de formulación del Plan”. Informe Final. Convenio Interadministrativo 4800001722 de 2006. Medellín. 2007.

nodos del Sistema, a los cuales se les identificaron problemáticas específicas que se definieron como variables [15]. A su vez, estos tres nodos están íntimamente relacionados y son interdependientes:

### **Nodo 1. Político – Institucional**

Confluyen aquellas problemáticas que tienen que ver con los atributos, elementos, condiciones, normas e instrumentos que hacen efectivo o no el Estado Social de Derecho, el régimen de democracia participativa y la integralidad de los derechos-deberes ciudadanos consagrados en la Constitución Política en materia de vivienda digna y hábitat sostenible. Las tensiones entre: los modelos de gestión; la práctica política, la ética pública y la gobernabilidad; la aplicación de la norma urbanística como derecho, las garantías individuales de tradición civilista y la función pública del urbanismo; los procesos participativos para la consecución de acuerdos y consensos, y aquellos de legitimación del ejercicio gubernamental.

### **Nodo 2. Sistema territorial de la vivienda y el hábitat**

Variables relativas al modelo de ocupación territorial, a la función social y ecológica de la propiedad, la gestión del suelo y sus instrumentos. Recoge las tensiones producidas sobre el suelo y su aprovechamiento y los territorios donde se asienta la población más vulnerable de la ciudad. También se ocupa de aquellas tensiones producto de la capacidad de soporte del suelo, el uso social del territorio, la economía urbana, y la función pública del urbanismo.

### **Nodo 3. De la Población objetivo**

Confluencia de las variables que caracterizan a la población objetivo de la política habitacional, a los sujetos de los programas y proyectos prioritarios que arroje el Plan Estratégico Habitacional, a las situaciones de pobreza, inequidad y exclusión social. También están relacionadas las tensiones que surgen entre las políticas del ordenamiento territorial municipal donde son evidentes los intereses particulares y aquellas específicas de la población urbana y rural en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

---

[15] Se entienden las variables como características de la realidad del hábitat y el territorio que pueden ser determinadas por la vivencia y/o la observación, y que pueden mostrar diferentes valores de una unidad de observación a otra, de una persona a otra, o de un lugar a otro.

Los tres nodos permitieron delimitar el ámbito reflexivo y de interés institucional para dar inicio al análisis estratégico del Sistema, factores del ámbito interno (debilidades y fortalezas) y del ámbito externo (oportunidades y amenazas).

Para el análisis del Sistema Municipal Habitacional en forma inicial se identificaron 76 factores o variables que luego fueron reclasificadas en 65. Estas expresan un sistema con relativa estabilidad, tienen un nivel de interdependencia importante, en el cual la mayor parte de las variables pueden ser determinantes, a la vez que incididas. Lo que significa que muestran que sus elementos manifiestan no sólo la amplitud de dimensiones con las cuales se vinculan, sino también el grado con el que pueden afectar, positiva o negativamente, el resto de las dinámicas.

**Cuadro 1.** Ponderación de variables según peso específico por nodo y subnodos del sistema

SISTEMA DE VARIABLES CLAVES Y DE RUPTURA	N° de variables	%
<b>NODO POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>	<b>34</b>	<b>52.30%</b>
De contexto	7	10.77
Políticas específicas al hábitat	2	3.07
Modelo de gestión	10	15.38
Perfil de los actores	6	9.23
Participación y organización	6	9.23
Comunicaciones y pedagogías	3	4.62
<b>NODO SISTEMA TERRITORIAL</b>	<b>20</b>	<b>30.77%</b>
Asentamientos humanos	4	6.15
Sistema estructurante de ciudad	7	10.77
Sistema estructurado del hábitat y la vivienda	4	6.15
Base económica de la vivienda y el hábitat	5	7.69
<b>NODO POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>11</b>	<b>16.92%</b>
Pobreza y exclusión	5	7.69
Lógicas de producción del hábitat y la vivienda	6	9.23
<b>TOTAL VARIABLES DE ANÁLISIS</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>



Para la elaboración del Diagnóstico estratégico habitacional se utilizaron varias estrategias pedagógicas, expuestas en el libro verde que contiene la memoria del proceso de construcción colectiva del Plan, y se hizo especial énfasis en la elaboración de una matriz DOFA [16] por grupo de actores, para los ámbitos urbano y rural, que plantea la síntesis de las problemáticas fundamentales del Sistema y permitió concluir el análisis estratégico del mismo.

Por la cantidad de información obtenida en la matriz DOFA, debido a la amplia participación y diversidad de actores, se decidió organizarla en cuatro temas estratégicos que había previsto el POT en 2006 para el Plan Estratégico Habitacional:

- \* Cobertura y calidad
- \* Gestión del suelo e inmobiliaria y fomento a la productividad
- \* Financiamiento y asequibilidad
- \* Desarrollo institucional.

Se hizo este procesamiento principalmente debido a las temporalidades de construcción del diagnóstico con los diversos actores, el cual se inició con los actores zonales en 2007 y 2008, y se concluyó a finales de 2009 con los demás actores, sin tener en ese momento los adelantos del marco de actuación del Plan.

Se considera que los planteamientos de la matriz DOFA deben tener seguimiento y contrastación en todo el periodo de implementación del Plan, teniendo en cuenta que es un instrumento que facilita la contextualización estratégica de las decisiones y su evaluación documentada permite un aprovechamiento del conocimiento público sobre el Sistema que es necesario seguir desarrollando.

---

[16] Herramienta analítica que permite trabajar con toda la información que se posea sobre una problemática, útil para examinar sus debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Este tipo de análisis representa un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares del problema y el entorno en el cual está inscrito. El análisis DOFA se enfocó hacia los factores claves de la problemática del hábitat, y resalta las fortalezas y las debilidades diferenciales internas al compararlo de manera objetiva y realista con las oportunidades y amenazas claves del entorno. Definición apoyada en información presente en: <http://ricoveri.ve.tripod.com/ricoverimarketing2/id18.html>

## Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

---

Cobertura y calidad

---

Gestión del suelo y fomento a la productividad

---

Financiamiento y asequibilidad

---

Desarrollo institucional

# Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

## COBERTURA Y CALIDAD

Ámbito interno

FORTALEZAS	[+]	DEBILIDADES	[-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradición y capacidad organizativa de las comunidades.</li> <li>• Capacidad de inversión municipal.</li> <li>• Creación del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), aglutinador de recursos y orientador de acciones.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnósticos poco asertivos producen decisiones e intervenciones inadecuadas.</li> <li>• Carencia de espacios públicos y de sostenibilidad de parques, zonas verdes e infraestructuras sociales.</li> <li>• Destinación de recursos públicos para ejecutar proyectos con empresas constructoras y no con la comunidad organizada.</li> <li>• Falta priorización de población objetivo de reasentamiento.</li> <li>• Reasentamientos no concertados y descontextualizados.</li> <li>• Falta de proyectos productivos y de generación de empleo e ingresos para la sostenibilidad de los hogares en los lugares de reasentamiento.</li> <li>• Falta mantenimiento de las viviendas campesinas.</li> <li>• Hacinamiento crítico, especialmente en lo rural.</li> <li>• Falta calificación de suelo para vivienda social en planes parciales.</li> <li>• Diseños inadecuados, no consideran las variables sociales, culturales y económicas ni las limitaciones propias de la población en situación de discapacidad.</li> <li>• Precarización de la vivienda y el entorno se extiende a los estratos medios.</li> <li>• Proyectos habitacionales con bajos atributos en el entorno, oferta de unidades productivas, equipamientos sociales, espacio público.</li> <li>• Necesidades insatisfechas en los servicios públicos domiciliarios esenciales.</li> <li>• Rezago en titulación y legalización de predios.</li> <li>• Falta de atención a la población más pobre y vulnerable con oportunidades de vivienda de interés social prioritario (VIP), el sector privado no oferta VIP.</li> </ul>	

## Ámbito externo - entorno del Sistema

OPORTUNIDADES [+]	AMENAZAS [-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Ordenamiento Territorial, planes de desarrollo local y presupuesto participativo.</li> <li>• Patrimonio cultural, natural y paisajístico.</li> <li>• Inversión social para reducir el conflicto que está latente en la ciudad.</li> <li>• Contribución de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá a la disminución del déficit habitacional.</li> <li>• Acompañamiento a las familias y consideración de las viviendas rurales como unidad productiva, desde instrumentos de política económica, social, agraria, territorial y cultural.</li> <li>• Paisajes culturales, agrarios y naturales como el mayor potencial de la ruralidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja asequibilidad a los servicios públicos domiciliarios.</li> <li>• La situación de violencia que atraviesa el país, el desplazamiento forzado intensifica los factores de riesgo y vulnerabilidad social, presiona los déficits habitacionales.</li> <li>• Proyectos de infraestructuras públicas y sociales y de espacios públicos están aumentando el déficit de viviendas consolidadas, por el desplazamiento del uso.</li> <li>• Tensión entre desarrollo de infraestructuras y desplazamientos involuntarios de población.</li> <li>• Baja oferta de vivienda de interés social prioritaria incrementa el mercado informal y la especulación a costa de la población pobre y vulnerable.</li> <li>• Incrementos de rentas urbanas por obras públicas y mejoramientos generan inestabilidad a las familias por los costos de permanencia.</li> <li>• Estandarización de la VIS desconoce la heterogeneidad de las tipologías de familia y las relaciones socioculturales.</li> <li>• Falta prevención para proteger las vidas humanas de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no recuperable y que no han sido tenidas en cuenta por la administración con la inclusión en proyectos.</li> </ul>

# Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

## GESTIÓN DEL SUELO Y FOMENTO A LA PRODUCTIVIDAD

Ámbito interno

FORTALEZAS	[+]	DEBILIDADES	[-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas Públicas de Medellín (EPM), capital público y del municipio de Medellín.</li> <li>• Restitución del suelo de protección después de la reubicación de población.</li> <li>• Tenencia segura en programas de reasentamiento, proporciona mejoramiento del patrimonio familiar y acceso a crédito formal.</li> <li>• Suelos con infraestructura con potencial de densificación.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo conocimiento de los actores comunitarios sobre gestión, producción y transformación del suelo para la vivienda y el hábitat.</li> <li>• La vivienda de interés prioritario en sus topes actuales, solo apunta a un porcentaje de la población vulnerable, pero no a la más vulnerable.</li> <li>• Falta mejoramiento de vías y equipamientos colectivos.</li> <li>• El suelo rural en algunos corregimientos está desapareciendo y continúa esta tendencia.</li> <li>• Ciudad desarrollada por autoconstrucción y luego se legaliza.</li> <li>• Falta un banco de tierras para el hábitat.</li> <li>• Los planes parciales con vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, están sujetos a iniciativa privada y tienen poco control de parte del municipio.</li> <li>• El no pago de plusvalías para infraestructura y vivienda para población más vulnerable no tiene veedurías, ni control.</li> <li>• Ocupación y densificación de zonas de riesgo.</li> <li>• Bajos estándares de calidad y disminución del espacio privado no están compensados en el espacio público.</li> <li>• Precarización de la vivienda y el entorno extendida a los estratos medios por la utilización de sistemas constructivos prefabricados en desarrollos altamente densificadas y sin espacio público, lo que está afectando las condiciones bioclimáticas, la intimidad y la convivencia.</li> <li>• Redensificación de vivienda de estratos medios, en algunos corregimientos, está agotando el suelo rural.</li> <li>• Normas desproporcionadas desde el Acuerdo 46 de 2006 en cuanto a densidades y aprovechamientos del suelo urbano y el suelo de expansión.</li> </ul>	

## GESTIÓN DEL SUELO Y FOMENTO A LA PRODUCTIVIDAD

Ámbito externo - entorno del Sistema

OPORTUNIDADES [+]	AMENAZAS [-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo territorial, Ley 388 de 1997.</li> <li>• La ruralidad se transforma con criterio de responsabilidad y sostenibilidad ambiental.</li> <li>• Reconocimiento del fenómeno de la sub-urbanización como apoyo a la función agraria, ecológica y turística.</li> <li>• Normas ambientales y planes de manejo concertados para prevenir, corregir, mitigar y compensar los impactos de los macro-proyectos.</li> <li>• Asignación y creación de suelo para la vivienda de interés social.</li> <li>• Compensación por sostener los recursos, los ecosistemas estratégicos y priorizar la seguridad alimentaria.</li> <li>• Reconfiguración de las centralidades suburbanas, conectividad por Metro-cables, el espacio público y el equipamiento social, asegurando la permanencia de los pobladores.</li> <li>• Suelos de re-desarrollo, dentro de la infraestructura de la ciudad y muy cercana a ella que no atente contra las preexistencias.</li> <li>• Tendencias a los enfoques del desarrollo local y regional.</li> <li>• Educación ambiental de la población estudiantil y las comunidades organizadas con los recursos de las autoridades ambientales (los proyectos ambientales escolares y los proyectos ciudadanos de educación ambiental).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque de mercado de la política habitacional.</li> <li>• Especulación en los precios del suelo y la vivienda.</li> <li>• Falta de oferta formal de vivienda de interés social prioritaria.</li> <li>• Incremento de la construcción de edificios y la expansión urbana en detrimento del patrimonio natural, socio cultural y arquitectónico.</li> <li>• Existencia de un mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos.</li> <li>• Incumplimiento de pactos urbanos.</li> <li>• La vivienda campestre desplaza la vivienda tradicional campesina.</li> <li>• Existen normas para suelo rural desde diversas entidades territoriales que a veces son contradictorias y no se hace concertación entre ellas (Área Metropolitana, Corantioquia, Municipio, Departamento, Nación).</li> <li>• La expansión urbana presiona y entra en conflicto con el suelo de protección y el rural agrario.</li> <li>• La desarticulación de las normas para suelo rural desde diversas entidades territoriales y planes que las materializan: planes parciales, planes especiales rurales, planes culturales, planes turísticos, planes de áreas de reserva.</li> <li>• Ciudad desarrollada por autoconstrucción con baja confiabilidad tecnológica y de habitabilidad, y luego se legaliza.</li> <li>• Cambio climático aumenta factores de vulnerabilidad y riesgo.</li> </ul>

## Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

### FINANCIAMIENTO Y ASEQUIBILIDAD

Ámbito interno

FORTALEZAS <span>[+]</span>	DEBILIDADES <span>[-]</span>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de economía solidaria, vecinales y comunitarias.</li> <li>• El ISVIMED y el Banco de las oportunidades.</li> <li>• Cierres financieros a través de complementariedad del Isvimed y la Empresa Viva del Departamento de Antioquia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja capacidad económica, de la población pobre y vulnerable.</li> <li>• Carencia del financiamiento para la VIP a la población más pobre y vulnerable.</li> <li>• Las obligaciones de la producción de vivienda de interés prioritario no tienen controles.</li> <li>• Alta dependencia del subsidio familiar de vivienda, el cual en la ruralidad es marginal.</li> <li>• El costo social de no ofertar vivienda prioritaria es la informalidad, la segregación socio-espacial y la marginalidad de la población que vive en las periferias de la ciudad, que finalmente requiere una inversión oficial alta para el mejoramiento de la vivienda, del entorno y la regularización de los barrios.</li> </ul>

### Ámbito externo - entorno del Sistema

OPORTUNIDADES [+]	AMENAZAS [-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sistemas de economía solidaria.</li> <li>• Integración de redes de economía solidaria, vecinales y comunitarias, con las Cajas de Compensación Familiar en los programas de población pobre y vulnerable.</li> <li>• Confluencia de políticas sociales y habitacionales</li> <li>• Sistema de regalías.</li> <li>• Sector cooperativo, por ejemplo: Confiar.</li> <li>• Generar contribución de solidaridad por parte de los adquirentes de vivienda suntuaria (definir tope metros cuadrados).</li> <li>• Priorizar las inversiones de largo plazo.</li> <li>• Aplicación instrumentos de financiación del ordenamiento territorial que establece la ley 388/97 y otras.</li> <li>• La vivienda como hecho metropolitano.</li> <li>• Matriz financiera de redes ambientales, articulando los Fondos de vivienda de interés social municipales.</li> <li>• La participación para vivienda de interés social en el gasto social local, departamental y nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas altas de los servicios públicos.</li> <li>• Muchas instituciones, pocos y dispersos recursos a nivel urbano y rural.</li> <li>• La poca voluntad política y autonomía territorial de los actores públicos y privados para la adecuada asignación de recursos para la VIS y VIP.</li> </ul>



# Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

## DESARROLLO INSTITUCIONAL

Ámbito interno

FORTALEZAS [+]	DEBILIDADES [-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación en el POT 2006 del Plan Estratégico Habitacional, instrumento innovador de largo plazo.</li> <li>• La creación del ISVIMED.</li> <li>• El sector organizado de la sociedad, las comunas, JAL y JAC, cuenta con escenarios de planeación del desarrollo local en los que están priorizados los temas de ambiente y vivienda y van adquiriendo capacidades de gestión.</li> <li>• Grupos de trabajo especializados en temas de vivienda y hábitat en universidades, instituciones públicas y privadas.</li> <li>• Nuevos equipamientos educativos y culturales son medio para la formación y difusión de una cultura ciudadana responsable y solidaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de concertación de recursos públicos y privados.</li> <li>• Falta de información oportuna y pertinente.</li> <li>• El SIMPAD es más de carácter reactivo que preventivo.</li> <li>• Baja proyección del SMH en el desarrollo urbano-regional.</li> <li>• Debilidad y fragmentación institucional.</li> <li>• La insostenibilidad de proyectos habitacionales urbanos y rurales.</li> <li>• Baja capacidad del Municipio para garantizar la coordinación permanente del Plan Estratégico Habitacional.</li> <li>• Falta control en la asignación de subsidios y seguimiento a los proyectos VIS y VIP.</li> <li>• Pérdida de la memoria institucional hace que se repitan errores, pues no se retoman las experiencias como en los casos de El Limonar y Pajarito. No hay continuidad y falta la sistematización de las buenas y malas prácticas de gestión pública de los programas y proyectos habitacionales.</li> <li>• Contradictoria e inadecuada normatividad, desde la perspectiva de la valoración de sus impactos en la realidad concreta, hace que ésta se convierta en una camisa de fuerza que no permite abordar situaciones diversas y cambiantes.</li> <li>• Débil voluntad política para hacer realidad los planes.</li> <li>• Falta seguimiento, evaluación y sistematización de las políticas y los programas.</li> </ul>

## Ámbito externo - entorno del Sistema

OPORTUNIDADES	[+]	AMENAZAS	[-]
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación de la perspectiva de derechos en la institucionalidad pública sobre la vivienda y el hábitat.</li> <li>El tema habitacional asociado a la sostenibilidad ambiental es de interés internacional.</li> <li>Existencia de la comisión tripartita para asumir acuerdos de voluntades de interés regional.</li> <li>Espacios de encuentro para los asuntos urbanos regionales y ambientales puede promover la integración de los actores del SMH.</li> <li>Acuerdos y tratados sobre el Derecho Internacional Humanitario y las Metas del Milenio.</li> <li>Corresponsabilidad de las políticas habitacionales y uso de los diferentes instrumentos de planeación en concordancia con las competencias de los actores que le darán sostenibilidad.</li> <li>Ajuste de las competencias, fortalecimiento de capacidades y competencias técnicas para la gestión del hábitat.</li> <li>Escenario de diálogo de Cajas de Compensación Familiar, sector privado y público.</li> <li>Desarrollo de los sistemas de información y uso de las TIC.</li> <li>EPM una herramienta para el desarrollo urbano-regional más equilibrado, equitativo y solidario.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>En el modelo económico internacional disminuye las capacidades de los gobiernos para generar desarrollo a cada localidad.</li> <li>Los núcleos urbanos atraen a la población. La publicidad que se hace sobre Medellín se convierte en un estímulo para migración de población pobre y vulnerable.</li> <li>Enfoque sectorial y de mercado de la política habitacional.</li> <li>Tendencia re-centralista, la política nacional condiciona la política local, desconoce prioridades territoriales.</li> <li>Débiles políticas e inadecuados instrumentos jurídico - normativos para afrontar y proteger los derechos de la población en desplazamiento forzado por conflicto armado, programas para devolver la vivienda a las víctimas del conflicto; no hay instrumentos alternativos y recursos suficientes para el retorno o permanencia de las víctimas.</li> <li>Dominios de algunos territorios por actores al margen de la Ley y situaciones de ingobernabilidad.</li> </ul>	

**POTENCIALIDADES**

Fortalezas + Oportunidades

**LIMITACIONES**

Debilidades + Amenazas

**DESAFÍOS**

Debilidades + Oportunidades

[análisis FOFA]

## Análisis FODA del Sistema Habitacional de Medellín

Como producto del análisis estratégico, a continuación se presentan: las potencialidades del Sistema surgidas de la combinación de fortalezas con oportunidades que señalan las líneas de acción más prometedoras para la construcción colectiva del futuro deseable; las limitaciones identificadas a partir de la combinación de las debilidades y amenazas, las cuales exigen una especial atención; y, por último, se presentan los principales desafíos del Sistema Habitacional a partir de relacionar las debilidades y las oportunidades que deben ser aprovechadas por el Sistema.

El análisis estratégico prospectivo fue soporte en la definición del direccionamiento estratégico, considerando las variables clave cuyo análisis permiten una caracterización de la composición del Sistema Municipal Habitacional.

### Potencialidades del Sistema Habitacional de Medellín [F0]

- La tradición participativa de la población en procesos de planes zonales y locales, presupuesto participativo y plan de ordenamiento territorial.
- El Plan Estratégico Habitacional como instrumento innovador, guía de la acción de mediano y largo plazo, como integrador y articulador de los diversos actores.
- Sistema de planeación municipal integrando el desarrollo rural.
- La construcción de una visión regional como elemento integrador posibilita una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos.
- Generación de conocimientos e innovaciones de las universidades locales, públicas y privadas, en asuntos de vivienda social y hábitat sostenible.
- La existencia de grupos de trabajo especializados en temas de vivienda y hábitat en universidades, instituciones públicas y privadas, integrados a los saberes populares y a las prácticas de trabajo en red en torno a la gestión de los programas y proyectos habitacionales.
- El buen manejo de la cartera de vivienda de los estratos más bajos, lo cual reforzado con políticas de asequibilidad, normas sociales y habitacionales, permitiría aumentar la cobertura y calidad de la vivienda y el hábitat con criterios de equidad y solidaridad.

- La existencia en la ciudad de factores de competitividad tales como: el desarrollo telemático, la articulación y extensión de los sistemas integrados de transporte, las infraestructuras disponibles de servicios públicos, EPM/Hospitalaria/Educativa/Emergencias, se deben gestionar como factores de conectividad entre grupos sociales, políticas de ordenamiento territorial incluyentes, de gestión del suelo urbano y rural que potencien la equidad y la solidaridad.
- La valoración del patrimonio cultural, natural y paisajístico.
- Normas ambientales y planes de manejo concertados para prevenir, corregir, mitigar y compensar los impactos de los macro-proyectos.
- Programas de reasentamiento de población en suelos de re-desarrollo.
- Los programas de reasentamiento de población, unidos a una ciudad desarrollada por autoconstrucción, con asignación de suelo y acompañamiento técnico y social, constituyen una alternativa para aumentar la oferta regulada de vivienda y hábitat adecuado.
- Programas de reasentamiento de población rural para recuperación de suelo del sistema ambiental para facilitar a la permanencia del campesino en el área rural.
- Recursos de EPM como capital público, potenciados a través de la figura de plusvalía y aplicados a infraestructura y vivienda para población más pobre y vulnerable.

### **Limitaciones del Sistema Habitacional de Medellín [DA]**

- El enfoque sectorial de la intervención y la orientación de las políticas de vivienda hacia el mercado, se plantean como objetivo principal el desarrollo de los sectores productivos y financieros, y la mitigación de los ciclos de la actividad de la construcción.
- La primacía del sistema urbano regional de Medellín, concentra los flujos poblacionales y las demandas por servicios urbanos, así como las oportunidades de desarrollo; en consecuencia se profundizan los desequilibrios e inequidades en el conjunto de sistemas generales de la ciudad y en especial se vulnera la ruralidad y el hábitat urbano popular.
- El conflicto armado en el país.
- El bajo nivel de necesidades básicas satisfechas en las zonas rurales.
- Rezago en la consideración de las dinámicas sociodemográficas en el diseño e implementación de las políticas habitacionales.

- El modelo de gestión habitacional local y su relación con el metropolitano carece de una regulación e institucionalidad propia.
- El modelo de gestión también es débil en capacidades democráticas y de gobernanza o conducción social de políticas públicas.
- Desempleo y bajos ingresos de la población.
- Inadecuada normatividad y débil control sobre la calidad en la producción del hábitat y la vivienda de interés social.
- Mercado especulativo de tierras e inmuebles en los sectores populares.
- Uso inadecuado de los sistemas de información y comunicación.
- Desarticulación institucional, dispersión de actores y atomización de recursos.
- Insuficiente asignación de recursos para la vivienda social para enfrentar los déficits acumulados.
- Persisten y son crecientes las ocupaciones en zonas de riesgo no mitigable o en áreas de alta amenaza socio ambiental.
- Deterioro general del parque habitacional sin política de reposición.
- El ciclo de la gestión está desarticulado desde la innovación, la planeación, la ejecución, la operación, el monitoreo, seguimiento y evaluación y control de resultados e impactos.
- Bajo nivel de mantenimiento y adecuación de las viviendas y el entorno.
- Especulación en proyectos de vivienda de interés social de parte de los promotores inmobiliarios.
- Falta de obras de mitigación del riesgo con declaratorias de zonas de alto riesgo no recuperables, en muchos sectores de ciudad, limitan la tierra en la ciudad.
- Sistemas constructivos basados solo en rentabilidad y aprovechamiento del suelo sin espacio público ni zonas colectivas acordes a las densidades construidas.
- Bajo conocimiento de los actores comunitarios sobre la gestión, producción y transformación del suelo para la vivienda y el hábitat, y para exigir derechos sobre el hábitat.
- Debilidad económica de la población para asumir sus costos de permanencia en sitios nuevos de reasentamiento.
- Débiles sistemas de prevención de riesgos.

## Desafíos del Sistema Habitacional de Medellín (DO)

- El Sistema Municipal Habitacional articulado, coordinado y funcionando, aumenta la capacidad institucional en la gestión integral del hábitat y la vivienda social.
- Mejorar los sistemas y accesos a la información y la comunicación, identificación de necesidades y expectativas sociales.
- Seguimiento y evaluación de las estrategias, programas y proyectos de vivienda y hábitat, y procesamiento de los aprendizajes.
- Asumir un papel protagónico en la promoción y fomento a la investigación, la innovación social y la aplicación de nuevas tecnologías en la gestión, producción y mejoramiento de la vivienda social desde la perspectiva integral de un hábitat de calidad para todos, entendido como un derecho humano fundamental y una responsabilidad social.
- Conseguir con los escasos recursos existentes más y mejores soluciones habitacionales, aumentando la productividad y mejorando la calidad de los procesos de desarrollo y construcción de VIP para detener los déficits habitacionales.
- Las zonas de alto riesgo recuperable y no recuperable delimitadas, intervenidas, controladas y sostenidas por la acción estatal.
- Elevar los estándares de habitabilidad, la integración socioterritorial 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.
- Reducción del porcentaje de hogares localizados en zonas de alto riesgo no recuperable, conlleva la promoción del plan de gestión del riesgo y la formulación del programa prioritario de reasentamiento integral de población.
- Garantizar soluciones habitacionales adecuadas en protección a los derechos de los moradores involucrados en procesos de reasentamiento por ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social y, a residentes en inquilinatos.
- Avanzar en los procesos de densificación urbana con criterios de integración socioespacial, de sostenibilidad ambiental, económica, sociocultural y político institucional.

---

**ZARNR**  
Zonas de alto riesgo no  
recuperable

---

[sigla]

- Promover una distribución más equilibrada del sistema de asentamientos humanos urbanos - rurales desde la perspectiva de la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, aplicando los principios de equidad y solidaridad social y territorial, y criterios de complementariedad y de cooperación horizontal entre municipios de la región.
- Generar mayor y mejor formación ciudadana para la población sujeto de los programas de interés social para habitar en edificios, mediante procesos de inversión social con el fin de reducir los conflictos familiares y vecinales latentes en la ciudad.
- Potenciar los procesos autogestionarios fortaleciendo las alternativas de economía solidaria, identificar y configurar un programa consistente de capacitación, asesoría integral y acompañamiento en la producción social y mejoramiento del hábitat popular, articulado a las agendas de cooperación internacional, de las buenas prácticas.
- Generar procesos de formación y asesoría integral permanente a la población que contribuya a mejorar las condiciones de vida, al mantenimiento de las viviendas, los equipamientos colectivos, las espacialidades públicas existentes, como estrategia de conservación de los paisajes culturales, agrarios y naturales.
- Prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios y disminuir la segregación socio-espacial, interviniendo los mercados especulativos e informales de suelo y vivienda y recuperando las plusvalías generadas por la acción urbanística.
- Aumentar el acceso a la oferta regulada de suelo y vivienda digna asequible a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad implementando los instrumentos existentes de ordenamiento territorial y/o crear nuevos instrumentos acordes a la realidad sociocultural, especialmente en el manejo de los bordes urbano-rurales.
- Fortalecer el banco inmobiliario como recurso estratégico del ISVIMED para el desarrollo de la política habitacional en el contexto urbano regional que ayude a controlar la especulación del suelo y las rentas inmobiliarias.
- Diseñar alternativas y aumentar la cobertura de financiación de vivienda social asequible a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, para ello, integrar y optimizar los recursos de inversión pública, privada y comunitaria, lo que se traduce en la diversificación de los instrumentos y en la innovación de mecanismos acordes a las necesidades y las características de la población objetivo.



# **ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL**



## CONTEXTUALIZACIÓN

### ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

#### ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL

##### Delimitación del Sistema Municipal Habitacional

- \* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible
- \* Variable Modelo de gestión pública
- \* Variable Ciencia, tecnología e innovación social
- \* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales
- \* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad
- \* Variable Asentamientos precarios
- \* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo

#### ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL

##### ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN

##### Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios

##### Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional

- \* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”
- \* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”
- \* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”

# ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL

El Sistema Habitacional de Medellín está determinado por siete (7) variables estratégicas que fueron seleccionadas mediante la reflexión colectiva con los diversos actores participantes. El análisis estructural, tal como se detalla en el libro que contiene el proceso de construcción colectiva del PEHMED, se apoyó en la aplicación del método MIC-MAC (matriz de impactos cruzados-multiplicación aplicada a una clasificación de los métodos de la prospectiva).

En el siguiente cuadro se ilustran las siete variables motrices del Sistema que fueron categorizadas en dos componentes con los que se estructura el SMH y se hace la construcción colectiva de la situación actual y las tendencias.

[ver Cuadro No. 2 - siguiente página]

A continuación se delimita el Sistema a partir de la categorización de las variables en dos componentes interrelacionados:

1. Desarrollo institucional y modelo de gestión
2. Cobertura y calidad

Y posteriormente se presenta el análisis del juego de actores respecto a cada una de las variables y su incidencia para movilizarlas.

## MIC - MAC

Matriz de impactos cruzados-multiplicación aplicada a una clasificación de los métodos de la prospectiva).

[sigla]

**Cuadro 2.** Variables estratégicas del Sistema Municipal Habitacional de Medellín

Variables estratégicas	Nombre	Nodo problemático	Sub nodo	Componente del sistema
VE1	Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat	Político Institucional	Contexto	<b>Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión</b>
VE2	Modelo de gestión pública	Político Institucional	Modelo de gestión	
VE3	Ciencia, tecnología e innovación	Sistema territorial	Base económica	
VE4	Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales	Población objetivo	Pobreza y exclusión	<b>Cobertura y Calidad</b>
VE5	Gestión del suelo, fomento y productividad	Sistema territorial	Sistema estructurante	
VE6	Asentamientos precarios	Sistema territorial	Asentamientos humanos	
VE7	Protección del patrimonio familiar y colectivo	Sistema territorial	Base económica	

## Delimitación del Sistema Habitacional de Medellín

Una vez definidas las variables estratégicas del Sistema Municipal Habitacional, se procedió a delimitar el campo de exploración del mismo, asumiendo la conceptualización y operatividad de un enfoque de derechos-deberes constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible.

Para esta delimitación se parte de:

- La **definición** conceptual y operacional de cada una de las variables estratégicas.
- La **situación actual** que presenta cada variable. Desde un enfoque de derechos humanos, la caracterización de las variables se hace en torno a: “indicadores estructurales” (existen o no estructuras y mecanismos necesarios para la realización de los derechos en cuestión), ratificación de tratados internacionales, la aprobación de leyes y políticas nacionales y territoriales, la existencia de mecanismos institucionales básicos; “indicadores de proceso” (miden los programas, las actividades y las intervenciones, el esfuerzo estatal); y “de resultado” (miden las repercusiones de los programas y actividades, los efectos).
- Las **tendencias** más fuertes que se perciben en la ciudad.

La batería de indicadores de proceso y resultado será objeto de afinación en el marco de la agenda de implementación del Plan.

Tanto la situación actual como las tendencias retroalimentaron el escenario actual, tendencial y, mediante rupturas y correctivos, el escenario apuesta, que se presentarán en el último apartado del presente documento. A continuación se desarrolla la delimitación del SMH, la cual deberá ir perfeccionándose progresivamente en la medida de su apropiación y experimentación sistémica en el proceso de implementación del Plan.

**Definiciones**

**Situación actual**

**Tendencias**

## Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión

### Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat

#### DEFINICIÓN

#### Variable Estratégica

Todas las personas, las familias y las comunidades son sujetos de derechos y deberes. En virtud del derecho internacional público, en el marco del Sistema de las Naciones Unidas (ONU) [17], el Estado asume las garantías y obligaciones de respetar, proteger, promover y realizar los derechos humanos, fundados en el respecto a la dignidad humana. El desarrollo humano y los derechos están interrelacionados, son interdependientes e indivisibles. La igualdad y la no discriminación son principios transversales en el derecho internacional de derechos humanos.

El enfoque del desarrollo humano basado en los derechos está enmarcado en las normas internacionales y configura una obligación legal y exigible por parte del Estado, el cual tiene el mandato y las competencias de implementar las políticas públicas, planes y programas para hacer efectivos los derechos. De acuerdo con el sistema internacional de derechos humanos, la exigibilidad, más allá de su aspecto jurídico, es un proceso político y social, a la vez, que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil.

El derecho a una vivienda adecuada tiene su reconocimiento legal internacional como componente del derecho a un nivel de vida adecuado en las siguientes declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 (1948)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, artículo 8.1 (1986)
- Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa Hábitat: “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles” (1996)
- Declaración del Milenio, numeral III, 19 (2000)
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, artículo 11.1 (1966)

[17] El Estado Colombiano es miembro de la ONU desde 1945, año en el que se creó dicho organismo internacional que vincula jurídicamente a los Estados a través de tratados ratificados por las instituciones de cada Estado.

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC [18] por sus Estados Partes, tiene dentro de sus prácticas la emisión de observaciones generales, por medio de las cuales delimita el significado de los artículos del Pacto. Las observaciones generales del CDESC que desarrollan de manera específica el contenido del derecho a una vivienda adecuada son: la observación general número 4 de 1991, en la cual se establecen los elementos que componen la vivienda adecuada y la observación 7 de 1997 relacionada con los desalojos forzados. Existen otras observaciones articuladas con los derechos habitacionales, como las observaciones generales 14 de 2000 y 15 de 2002 sobre los derechos a la salud y al agua respectivamente.

Elementos constitutivos del derecho a una vivienda adecuada de acuerdo con la observación general no. 4 de 1991:

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** protección legal contra desalojos forzosos, hostigamiento u otras amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- **Gastos soportables:** los gastos de la vivienda no deben de impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- **Habitabilidad:** espacio adecuado a sus ocupantes, que los proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.
- **Asequibilidad:** debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse consideración prioritaria a grupos en situación de desventaja: discapacitados, ancianos, niños, víctimas de desastres.

---

#### PIDESC

Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales

---

[sigla]

---

[18] Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales.

- **Lugar:** acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Fuera de áreas de contaminación.
- **Adecuación cultural:** expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, los derechos se clasifican en: fundamentales (Capítulo 1), sociales, económicos y culturales (Capítulo 2), colectivos y del ambiente (Capítulo 3). Para el desarrollo del Sistema Municipal Habitacional se identifican como los más relevantes, los siguientes derechos consagrados en la Constitución:

- A la vivienda digna. C 2. Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”
- A la propiedad privada y su función social y ecológica. C 2. 58
- A bienes de uso público, tierras comunales de grupos étnicos. C 2.63
- A la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. C 2. 64
- A la protección integral de la familia. C 2. 42
- A la protección de grupos específicos: mujer, niñez, adolescencia, tercera edad, población en situación de discapacidad. C 2 43 - 46
- A la salud, saneamiento ambiental y agua potable. C 2. 49, 365, 366, 368
- A la educación y cultura. C 2. 67, 54, 70
- A gozar de un ambiente sano. C 3. 79, 80, 95
- Al espacio público. C 3. 82
- A la calidad de los bienes y servicios. C 3. 78
- A la vida. C 1. 11
- A la igualdad, protección especial a personas en circunstancia de debilidad manifiesta. C 1. 13
- A la información. C 1. 15, 23
- A la participación. C 1. 40 , 41, 95
- A asociarse. C 1. 38
- Al trabajo. C 1. 25, C 2. 60

Marco jurídico institucional del derecho a la vivienda digna y al hábitat sostenible en la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho y para el logro de las Metas del Milenio:

El Estado colombiano ha elevado a rango constitucional gran parte de los DESC y los derechos colectivos y del ambiente. Dentro de los instrumentos judiciales y administrativos para la protección y aplicación de los derechos constitucionales se establecen en la Constitución Política las acciones de tutela (art. 86), de cumplimiento (art. 87), populares (art.88), de inconstitucionalidad o inexequibilidad (art. 241) y, derechos de petición (art.23), entre otras.

---

**DESC**

Derechos económicos, sociales y culturales

---

[sigla]

**C.P. de los principios fundamentales.** Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.[19]

Por Ley 74 de 1968, el Congreso de la República ratificó los PIDESC y, por las Leyes 16 de 1972 y 319 de 1996, aprueba la Convención Americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969) y el Protocolo Adicional sobre los DESC “Protocolo de San Salvador” (1988) que promulga el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del Decreto 429 de 2001.

---

[19] El Comité de los DESC, en la OG 9 de 1998 se pronuncia sobre la aplicación interna del Pacto.



**CONPES**Consejo Nacional de Política  
Económica y Social

[sigla]

Colombia firmó en el año 2000 la Declaración del Milenio de la ONU, que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) [20], los cuales son interdependientes entre sí y hacen parte de un marco integrado más amplio de derechos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Cada estado y localidad es responsable de fijar sus propias estrategias y metas en relación con las tendencias, necesidades y expectativas sociales.

Con la aprobación del Conpes Social 091 de marzo de 2005 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio 2015”, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) concretó las estrategias y metas de la Nación, lo cual le permite a los niveles territoriales, en coherencia estratégica, incluir los compromisos dentro de sus planes de desarrollo.

También con el Conpes Social 102 de 2006 Red de protección social contra la extrema pobreza (Red Juntos), el gobierno nacional busca asegurar el cumplimiento de los ODM, así como con las estrategias y metas planteadas en el documento Visión Colombia 2019 en el marco del objetivo “Una Sociedad más Igualitaria y Solidaria *cerrar la brechas sociales y regionales*”, Ciudades Amables y Desarrollo Rural.

La Red Juntos como estrategia de intervención integral tiene el objetivo de “mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y en situación de desplazamiento, a través del fortalecimiento y la construcción de capacidades para promover su propio desarrollo”. La estrategia comprende nueve dimensiones con sus logros básicos:

**Dimensión IV. Habitabilidad:** la familia cuenta con condiciones de habitabilidad segura, acordes con su contexto cultural. -Manual de operaciones versión 07 05 08-

- La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.
- La familia dispone o transforma las basuras.
- La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.
- La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.

[20] Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000. [En Línea] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

- En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.
- La vivienda no tiene pisos de tierra.
- Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.
- La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.
- La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.
- La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.

El primer Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente” (2005), especifica líneas de base, estrategias y metas cuantificables.

La Ley 1151 de julio de 2007 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, establece:

“Artículo 48. Metas del Milenio. Las Entidades Territoriales incluirán en sus Planes de Desarrollo las metas del milenio a las que se ha comprometido la Nación, así como las acciones concretas que acometan para su consecución dentro de sus respectivas competencias”.

Dentro de los objetivos estratégicos, el PND establece: (C) Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, con líneas de acción orientadas a: (1) “Pobreza y población vulnerable” asociada a la estrategia Red Juntos, (5) Ciudades Amables que comprende desarrollo urbano, “ciudades compactas y sostenibles”, vivienda, soluciones al alcance de todos, agua para la vida, transporte urbano y movilidad, lineamientos para articulación de políticas y programas integrales como el Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios, y (7) equidad en el campo.

La ciudad se articula a la Red Juntos por medio del PDM 2008-2011, en la línea “Medellín, ciudad solidaria y equitativa”, componente Lucha contra la pobreza y el hambre, Programa Medellín Solidaria.

El PEHMED 2020, alineado a las estrategias y metas nacionales definidas en el documento Conpes 91/05, contribuye en forma específica al logro de las Metas del Milenio 10 y 11 del Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad ambiental”:

---

**PND**

Plan Nacional de Desarrollo

**PDM**

Plan de Desarrollo Municipal

---

[sigla]

### Saneamiento Básico

Meta Universal: Reducir a la mitad, para el año 2005, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Metas Nacionales entre 1990 y 2015:

- Incorporar a la infraestructura de acueducto a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano.
- Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.

### Vivienda

Meta Universal: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de los habitantes de tugurios [21] en Colombia -asentamientos humanos precarios-.

Meta nacional para el 2020: Reducir a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios. Línea de base 2003: 1.346.000 hogares (16%)

Estrategias para cumplir la meta:

- Articulación de las políticas e inversiones sectoriales, especialmente vivienda con agua potable y saneamiento básico.
- La adopción de una visión de largo plazo.
- Participación de los diferentes niveles de gobierno, sector privado, los organismos no gubernamentales y la comunidad.

Líneas de acción:

- Detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios.
- Atender los asentamientos precarios existentes.

---

[21] De acuerdo con las Naciones Unidas, un hogar precario en tugurio se define como un grupo de individuos que residen bajo el mismo techo y que carecen de alguna de las condiciones siguientes: acceso a fuentes mejoradas de agua potable, acceso a fuentes mejoradas de saneamiento, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda habitada por el hogar y tenencia segura. Para calcular este indicador se utiliza el cociente entre la población urbana que habita en un hogar precario en tugurio y la población urbana total.

Los discursos de las políticas denotan la incorporación de los principios del desarrollo sostenible -enfoques sistémicos e integrados para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y funcionalidad de los asentamientos humanos-, en la práctica las políticas habitacionales han sido implementadas de manera sectorial, fragmentada y descoordinada.

Normas jurídicas y lineamientos de política asociados a la planificación territorial y su ordenamiento ambiental:

Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo: Artículo 41. Planes de acción en las entidades territoriales. (...) Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Ley 388 de 1997 Desarrollo territorial municipal y distrital. Ley a la cual se refiere el artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. En forma expresa establece:

**Artículo 3º. Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Decreto 879 de 1998 reglamentario de los planes de ordenamiento territorial.

---

**MAVDT**  
Ministerio de Ambiente,  
Vivienda y Desarrollo Territorial  
**SINA**  
Sistema Nacional Ambiental

---

[sigla]

**Artículo 9º. El componente general.** El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.

El componente general deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estrategias para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales. Esta división se materializa en el contenido estructural, que define: (...)

4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público.

**El plan de vivienda social** al cual se refiere el numeral 4 del artículo 9 del Decreto de la referencia, como instrumento de política pública se constituye en una de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna y al hábitat sostenible. (CP art. 51)

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), estableció los principios de la política ambiental colombiana y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), señala la competencia del Ministerio en la definición de criterios ambientales para ser incorporados en los procesos de planificación y en los procesos de formulación de las políticas sectoriales.

**Artículo 1.** (...) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”.

En el marco del SINA, el Acuerdo municipal 21 de 2007 regula el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Medellín (SIGAM) y adopta el Plan Ambiental Municipal 2007-2019 que establece dentro de las estrategias la de “Calidad ambiental del hábitat” y la “Gestión integral del riesgo”.

Acuerdo metropolitano 15 de 2006 por el cual la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá adopta las

directrices y los lineamientos metropolitanos para el ordenamiento territorial conforme disposiciones de la Ley 388/97. Con el modelo de ordenamiento territorial metropolitano se entregan criterios para las políticas de hábitat y vivienda metropolitana, dentro de los documentos técnicos de soporte del Acuerdo, se dispone de los “Criterios Ambientales para la Vivienda y el Hábitat en el Valle de Aburrá” (2003) producto de un convenio con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín - Escuela del Hábitat.

Acuerdo municipal 46 de 2006 por el que se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (POT). [22]

Por Acuerdo 62/99 -previo a la Declaración del Milenio-, en su primera generación se aprobó el POT con un horizonte de 3 periodos de gobierno. En forma expresa la revisión y ajuste adoptado por Acuerdo 46/06, establece dentro de los proyectos estratégicos de ciudad para mejorar las condiciones de vivienda y hábitat, el Programa de mejoramiento integral de barrios (art. 132) alineado con la meta 11 de los ODM y en coherencia con el documento Conpes 91/05. También, un capítulo sobre los Asentamiento Humanos y el Sistema Municipal Habitacional (SMH), artículos 133 a 137 por medio de los cuales establece el Plan Estratégico Habitacional, entrega las directrices para la formulación del plan, las líneas estratégicas y los programas habitacionales en coherencia con las dimensiones de la vivienda adecuada y de la sostenibilidad ambiental de los asentamientos humanos.

En el componente urbano del POT se definen los tratamientos urbanísticos que permiten orientar el desarrollo urbano en forma diferencial (Art. 239 y 240). El tratamiento de mejoramiento integral (MI art. 243) corresponde a las zonas identificadas como de desarrollo incompleto e inadecuado o “Asentamientos Precarios”; también, el tratamiento de consolidación nivel 3 (CN3) comprende asentamientos humanos urbanos que presentan déficit crítico en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos, en las que es susceptible de aplicar instrumentos de legalización y regularización urbanística.

Según el artículo 302 de conformidad con el artículo 92 de la Ley 388/97, la vivienda social se constituye en prioridad para el logro de la integración socioespacial, por lo tanto, se establecen porcentajes de participación obligatoria de suelo urbano y de expansión para vivienda de interés social prioritario.

---

[22] Ampliar información en Documento Técnico de Soporte del POT, Acuerdo 46/06, Tercera parte: formulación – memoria justificativa, lineamiento de política “Medellín fortalece las centralidades, optimiza el uso del suelo y mejora la habitabilidad de los asentamientos humanos”, especialmente numeral 4.5 Vivienda y Hábitat. [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Sin embargo, a lo largo del POT se encuentran normas urbanísticas contradictorias, discriminatorias en materia de estándares urbanísticos para los desarrollos de la vivienda social prioritaria, como ejemplo se puede ver el parágrafo 1 del artículo 252 del Acuerdo en cuestión.

De conformidad con las disposiciones de la Ley 152 de 1994 Orgánica del plan de desarrollo, con el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 y, en coherencia, el artículo 481 del Acuerdo 46/06, el programa de ejecución del POT corresponde a los planes plurianuales de inversión de los PDM aprobados durante los períodos de las respectivas Administraciones.

Acuerdo 16 de 2008 por el que se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva”:

El PDM no incluye en forma expresa los indicadores de las Metas del Milenio. En la introducción de la línea estratégica 4. Hábitat y Medio Ambiente para la gente, solo hace una alusión marginal al Objetivo 7 Sostenibilidad Ambiental y al Conpes 91/05, *en cuanto al aumento de la superficie cubierta en bosque nativo*.

En la Parte 1. Fundamentos, adopta como objetivo superior “El Desarrollo Humano Integral”, hace expreso los enfoques del desarrollo de derechos, poblacional y diferencial, de equidad de género, territorial y de “urbanismo social”. Y desde el enfoque metodológico se compromete con un modelo de gestión por resultados.

En la línea 1. “Medellín, ciudad solidaria y equitativa” se identifican algunos indicadores relacionados con el suministro y acceso al mínimo vital de agua potable, madres comunitarias que reciben subsidios por servicios públicos, hogares y mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento con subsidio para vivienda, porcentaje de hogares en situación de desplazamiento forzado, con mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del total de hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas. Sin embargo, en el componente vivienda y hábitat los indicadores están más enfocados a los productos que a los resultados, además, en el SMH concebido por medio del POT no se incorpora el programa de reasentamiento de población como instrumento para el desempeño institucional en materia de protección y realización de derechos de acuerdo con las directrices del CDESC entregadas por medio de la Observación 7/97 del derecho a la vivienda adecuada en relación con los desalojos forzados.

También para mejorar la condiciones habitacionales el PDM incorpora, en la misma línea, el componente de Actuaciones Urbanas Integrales que programa los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) de las zonas noroccidental y centro oriental, y da continuidad al macroyecto de Mejoramiento integral del barrio Moravia, actuaciones estratégicas de ciudad según las disposiciones del PDM del período 2004-2007. Además comprende el componente de desarrollo corregimental y rural.

---

**PUI**  
Proyectos Urbanos Integrales

---

[sigla]

En la línea 4. “Hábitat y Medio Ambiente para la Gente” dentro de los indicadores de producto incorpora el PEHMED. De acuerdo con los artículos 136 y 137 del Acuerdo 46/06 POT, el Plan Estratégico debe establecer las prioridades de actuación, los instrumentos y mecanismos de gestión institucional y el plan de inversiones.

Otras normas jurídicas específicas en materia de vivienda social y servicios públicos domiciliarios:

Ley 03 de 1991 que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio familiar de vivienda.

Ley 546/99 Sistema de financiación de vivienda a largo plazo, modificada por Ley 1114/06 -el decreto reglamentario 145/00 modificado por artículo 8 del decreto 3760/08 establecen las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo-.

Ley 820/03 régimen de arrendamiento de vivienda urbana

Ley 142/04 Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios.

En desarrollo de la Ley orgánica de recursos y competencias vigente, Ley 715/01, artículo 76 sobre competencias municipales en materia de vivienda, en coherencia con la Ley 03/91 y, de acuerdo con el Decreto Nacional 1168/96 reglamentario de los subsidios municipales de vivienda de interés social, el Concejo de Medellín crea el Subsidio Municipal por Acuerdo 32 de 1999 reglamentado por los siguientes decretos vigentes: 0867/03 “decreto madre”, 1088/03, 1880/05, 1334/06, 2097/06, 0021/07, 0920/09. Por otro lado, por decretos municipales 2320/05 y 500/06 se regula el instrumento de compensaciones en proyectos de reasentamiento de población.

En el marco de la implementación del PEHMED se construirá el normograma del SMH con la reseña de las normas, alcance y, coherencia o no con las dimensiones de los derechos humanos. Se definirá una metodología para la valoración y construcción de normas con enfoque de derechos.



Jurisprudencia.

Se citan algunas de las interpretaciones que hace la Corte Constitucional en la Sentencias Constitucionales del derecho a la vivienda digna:

Alcance y conexidad:

S. T-021/95, T-251/95, T-309/95, T-569/95, T-617/95, T-1318/95, C-251/96, C-955/00, T-403/06, 597/06, T-347/98, C-383/99, C-747/99, T-791/04, T-585/06, T-1017/07, T-079/08, T-152/08, T-175/08, entre otras.

Financiación y gastos soportables:

S. C-955/00, T-083/03, T-705/03, C-936/03, C-384/00, T-831/04, T-585/06, C-383/99 (UPAC), C-1107/01, T-391/06, SU.813/07, T-175/08, entre otras.

Seguridad y formas de la tenencia, desalojos, adquisición de inmueble por obra pública, indemnizaciones:

S. T-569/95, C-1074/02, C-936/03, T-034/04, T-219/04, C-476/07.

Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Dentro de los lineamientos de política para el desarrollo urbano territorial se registran principalmente:

Documento Conpes 3305 de 2004 “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano” y Conpes 3343 de 2005 “Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial” -en el marco de los compromisos de la Cumbre de Johannesburgo 2002- propenden por la consolidación de ciudades compactas y diversas con mejor calidad ambiental orientadas a crecer hacia adentro con alturas controladas, desarrollos en el sistema de espacio público y equipamientos sociales y, por el desarrollo de acciones intersectoriales que contribuyan en la generación de impactos en la salud, la seguridad, la convivencia y, en general, la erradicación de la pobreza, favorecer el desarrollo humano y la calidad de vida de la población.

---

#### PMIB

Programa de Mejoramiento  
Integral de Barrios

---

[sigla]

Conpes 3604 de 2009 “Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios”, pretende fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y aplicación normativa relativas a programas de mejoramiento integral de barrios sostenibles (PMIB). Entiende el MIB como estrategia para reducir la pobreza urbana a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y

jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad.

Normas y lineamientos de políticas asociadas a la protección de personas en circunstancia de debilidad manifiesta y de grupos específicos C.P (C1.13). (C2 43 - 46).

Además de los instrumentos internacionales citados en los contenidos de la definición de la variable, Colombia suscribió la Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos, adoptada por el Consejo Presidencial Andino en Guayaquil, Ecuador, el 26 de julio de 2002 -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-: los Estados reiteran sus compromisos con los Sistemas Internacional e Interamericano sobre derechos humanos de los que los países son Parte, en forma expresa reconocen los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad: mujer, niñez, adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad, personas con discapacidades y, otros grupos específicos.

Declaran que es necesario crear y desarrollar mecanismos subregionales que aseguren la promoción y protección de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos dentro del espacio territorial andino integrado, en el que los habitantes de los países andinos gozarán del mismo régimen de derechos. (...).

**Artículo 23.** Cooperarán en el establecimiento, el fortalecimiento y el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica de sus países, con miras a acelerar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos y a extender a todos los estratos de la población los beneficios de la ciencia y la tecnología.

**Artículo 39.** Reconocen, asimismo, el derecho de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, dentro del marco de los ordenamientos constitucionales y legislaciones nacionales y de la normativa internacional sobre derechos humanos, a conservar y promover sus prácticas tradicionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; a participar en el uso, administración y usufructo sostenibles de los recursos naturales que se ubican en sus tierras o territorios; a ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se hallan en sus tierras o territorios y sobre toda actividad que afecte al medio ambiente y formas de vida; de aquellos a participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten actividades de manejo de

recursos naturales en sus tierras y territorios; a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; a ser consultados y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo que les concierna; y a formular sus propios planes de desarrollo sostenible y gestionar de los Estados los recursos para su financiamiento y la cooperación internacional.

La Ley 1151/07 del PND 2006-2010 establece dentro de los objetivos estratégicos: (G) “Dimensiones especiales del desarrollo”, políticas transversales en aspectos como equidad de género, juventud, grupos étnicos y relaciones interculturales, demografía y desarrollo, desarrollo local y regional -diversidad territorial-, cultura y desarrollo, economía solidaria; además, en el objetivo estratégico (B) “Defensa y seguridad democrática”, incorpora dentro de las estrategias las dirigidas a la “superación del desplazamiento forzado por la violencia”.

---

#### SNAIPD

Sistema Nacional de Atención  
Integral a Población Desplazada

---

[sigla]

(...) el Estado garantizará la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos, se pasará de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD); de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado de su propio proceso.

#### **Población en situación de desplazamiento forzado**

Para el desarrollo del marco normativo y político en la protección de las personas en situación de desplazamiento forzado, Colombia ha tomado dentro de los referentes el Documento de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, aprobado por las Naciones Unidas en 1998.

Ley 387 de 1997: prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la república de Colombia, revisada y actualizada por leyes posteriores y reglamentada por Decretos nacionales, como: 173 de 1998 y 250 de 2005, por los cuales se adopta y expide el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Decreto 2569 de 2000 que define la condición de desplazado y establece el sistema único de registro.

Ley 1190 de 2008. El Congreso de la República declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, establece para las entidades territoriales la formulación e implementación de los planes integrales únicos - PIU.

Decreto nacional reglamentario 1997/09: fortalecimiento de la capacidad institucional las entidades territoriales para el desarrollo de la política, las funciones en sus diferentes niveles y componentes en el marco del Sistema Nacional de Atención a la población desplazada.

Ley 1198 de 2008, sobre distribución de responsabilidades con respecto a la población desplazada. Funciones de coordinación del Ministerio del Interior y Justicia, mayores compromisos presupuestales y administrativos.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencias Constitucionales.  
Por medio de la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Resuelve:

DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

Expresa la Corte que “la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados”. En este sentido, ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia la adopción de un programa de acción encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional.

El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando *“(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.*

A través de los Autos de seguimiento a la T-025/04, la Corte se pronuncia en materia de indicadores atinentes al goce efectivo de derechos de la población, como en los Autos 109, 116 y 233 de 2007, en el Auto 007/09 sobre coordinación de la política pública con las entidades territoriales y se ordena a los alcaldes y gobernadores considerados prioritarios en materia de atención a dicha población, a presentar informes anuales al Consejo Nacional para Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Por Auto 08/09 se ordena al Gobierno reformular la política pública, especialmente en cuanto a los componentes de vivienda, tierra y generación de ingresos. En este sentido, el gobierno ha expedido normas y lineamientos de política, como el Decreto nacional 4911 de 2009 que modifica el Decreto 951 de 2001 en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento forzado y, el “Informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004”, de octubre de 2009 -a manera de compilación-.

En documentos Conpes se identifican recientemente: el 3616 de 2009 “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento” y el Conpes 3597 de 2009 “Importancia estratégica de la fase II del Programa especial Línea Desarraigados en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea”.

El Acuerdo municipal 049 de 2007 define la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada y establece el Sistema Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada.

El Acuerdo municipal 16 de 2008, PDM 2008-2011, establece un programa para atender el desplazamiento forzado en el marco de la línea 1 “Medellín, ciudad solidaria y equitativa”, crea la Gerencia para la coordinación e implementación de la política pública, también define acciones en la Línea 2 “Desarrollo y Bienestar para toda la Población”. Por otro lado, se adopta el Plan Integral Único -PIU.

### **Población en infancia y adolescencia**

El Estado colombiano por Ley 12 de 1991 ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por Naciones Unidas en 1989. Derechos constitucionales expresos en los artículos 44 y 45.

Ley 1198 de 2006 expide el código de infancia y adolescencia, son sujetos de derechos niños y niñas menores de 12 años y adolescentes entre 12 y 18 años de edad. En cuanto al hábitat, se refiere a la generación de condiciones que aseguren desde la concepción, cuidado, protección, acceso a salud, educación, recreación y vivienda segura, dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

### **Mujer, equidad de género**

Colombia ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada por Naciones Unidas en 1979, por la Ley 51 de 1981 para la construcción de equidad entre hombres y mujeres -familiar, social, cultural, política y económica-, reglamentada por el Decreto 1398/90. La igualdad de derechos y oportunidades de la mujer y el hombre, son reconocidos en forma expresa en los artículos 13, 40, 42, 43 de la Constitución de 1991.

Ley 823 de 2003 establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones por parte del gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado, fundamenta en el reconocimiento constitucional de la igualdad jurídica, real y efectiva de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, en el respeto de la dignidad humana y en los principios consagrados en los acuerdos internacionales sobre esta materia.

Artículo 4. Para la adopción de las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres, y el fortalecimiento de las instituciones responsables de su ejecución, el Gobierno Nacional deberá:

1. Adoptar criterios de género en las políticas, decisiones y acciones en todos los organismos públicos nacional, y descentralizados.
2. Adoptar las medidas administrativas para que las instituciones responsables cuenten con instrumentos adecuados para su ejecución.
3. Promover la adopción de indicadores de género en la producción de estadísticas de los organismos e instituciones públicas y privadas.

Artículo 10. Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda digna por parte de las mujeres en especial de las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres, mujeres trabajadoras del sector informal, rural y urbano marginal, y madres comunitarias, el gobierno diseñará programas especiales de crédito y de subsidios que les permitan acceder a la vivienda en condiciones adecuadas de financiación a largo plazo.

Ley 1009 de 2006 por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género, a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Ley 82/93 modificada por Ley 1232/08, para protección a las mujeres cabeza de familia; Ley 258 de 1996 que establece la afectación a vivienda familiar, modificada por la Ley 854/03 sobre la protección integral a la familia. También, la Ley 333 de 1996 previó destinar los bienes incautados a través de la ley de extinción de dominio a programas para Mujeres cabeza de familia, menores indigentes y tercera edad.

Aunque la discriminación afecta a todas la mujeres, en mayor medida a aquellas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta por situación de desplazamientos forzados y por pobreza.

### **Población Indígena**

El Estado colombiano por Ley 21 de 1991 aprueba el Convenio 169 de 1989 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sobre pueblos indígenas y triviales.

**Artículo 3º del Convenio:** 1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.

Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

Por mandato de la Constitución de 1991, artículos 7, 72, 96 y 246 -286, 329 y 330- Colombia reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico y otros bienes de la identidad nacional, protege los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos y, reconoce los territorios indígenas como entidades territoriales. Por medio de los Decretos nacionales 1320 de 1998 y 1088 de 1993, se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio y, se regula la creación de las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas.

## **Población Afrocolombiana**

La Ley 70 de 1993 desarrolla el artículo 55, transitorio de la Constitución de 1991, define los derechos de propiedad colectiva, el uso del suelo, la protección de los recursos y el ambiente, establece los mecanismos de protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, para garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. El Decreto nacional 1745 de 1995 adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las comunidades negras" y el Decreto 1320 de 1998 reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

El Acuerdo municipal 46/06, establece por medio del artículo 13. Del imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y las políticas para el ordenamiento territorial de Medellín:

**Objetivo 8:** contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa.

**Políticas:** (...) Garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos sin distinción de raza, género, religión y condición social, considerando las propuestas de desarrollo de los diferentes grupos étnicos que habitan su territorio.

En general el Estado no cuenta con la información especializada ni con indicadores pertinentes que permitan la medición de los progresos en materia de los DESC en el componente de “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles”. Sin embargo, es de considerar que el Estado ha emprendido acciones para promover y transversalizar los enfoques poblacional y diferencial y de equidad de género.

El sesgo del modelo de mercado y sectorial de la política de vivienda social, restringe el acceso a suelo planificado y a vivienda adecuada a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Existe una gran brecha entre la oferta y la realización de los derechos a una vivienda digna con criterios de equidad e inclusión social. Por otro lado, los procesos de regularización de tierras adolecen de eficiencia y de eficacia social.



PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO, “Informe alterno al quinto informe del Estado Colombiano ante el Comité DESC (2009)” [23]

“278. No obstante su reconocimiento normativo en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Carta Política, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra aún lejos de ser efectivamente garantizado en Colombia. Si bien existe una política pública de vivienda, ésta se concentra en la asignación de subsidios a la demanda, no incorpora los atributos del derecho a la vivienda, y se orienta prioritariamente a alcanzar metas. V Informe periódico de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. E./C.12/COL/5, 10 de junio de 2009.

#### **TENDENCIAS    Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat**

La descentralización trae nuevos modelos relacionales y de decisiones, en la sociedad contemporánea son evidentes las tensiones latentes entre dos vertientes encadenadas con la globalización: el modelo “mercado-céntrico” del Estado neoliberal, en el cual rigen los intereses privados, una economía basada en la lógica de *Estado mínimo y crecimiento con orientación de mercado* que ha traído la profundización de las desigualdades, las formas de exclusión, el aumento de personas en asentamientos humanos precarios y el deterioro de las condiciones ambientales.

El modelo “policéntrico” del Estado Social de Derecho fundamentado en el respeto de la dignidad humana y en el reconocimiento explícito de los derechos-deberes humanos, donde el interés privado cede ante el interés público, que incorpora la democracia participativa en complemento a la democracia representativa y el papel protagónico de las localidades en la promoción de la participación comunal, donde los centros de la organización social son diversos y no excluyentes en marcos de corresponsabilidad Estado, Sociedad Civil, Mercado.

[23] V Informe periódico de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. E./C.12/COL/5, 10 de junio de 2009. [En Línea] Disponible en: <http://www.clev14.com/~pidhdd/colombia/>

## Variable de Gestión pública

Variable Estratégica	DEFINICIÓN
<p>El modelo de gestión pública habitacional se entiende como un proceso sistemático, integral, comunicacional y participativo, integrado al sistema institucional del Estado Social y Democrático de Derecho para el cumplimiento de las finalidades que le son propias a la función administrativa. Está constituido por el conjunto de reglas y decisiones dirigidas a promover, concertar objetivos y metas, y coordinar acciones y recursos con un grado de eficacia expresada en la capacidad institucional y organizacional para implementar las políticas públicas, por medio de los programas que garanticen el acceso a los bienes y servicios públicos y sociales en el ejercicio de la realización de los derechos y deberes humanos.</p> <p>El modelo de gestión pública para el funcionamiento del Sistema Municipal Habitacional articula los elementos del direccionamiento estratégico, la planeación, coordinación, organización, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, para lograr el control integral de las políticas públicas y de los impactos deseables en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades sociales del Estado, los objetivos de calidad y mejoramiento continuo para efectuar los ajustes institucionales en forma oportuna y pertinente.</p>	
Variable de Gestión pública	SITUACIÓN ACTUAL

Marco jurídico institucional y esquema organizacional del Sistema de Gestión Habitacional.

La Constitución Política establece los principios de la institucionalidad social, democrática y participativa, los derechos-deberes fundamentales a la información, a la participación y el control social, político y administrativo. Define los principios de la función administrativa:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Colombia ha ratificado las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Calidad en la Gestión Pública, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de Gobierno Electrónico, que indican los principios rectores de todo el sistema de la función pública, los derechos y deberes ciudadanos para la gestión pública, temas transversales de acceso a la información, a la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. También, la Convención de las Naciones Unidas -aprobada por Ley 970/05- y los Convenios Interamericanos de Lucha Contra la Corrupción.

El modelo de gestión pública se apoya por organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD y, está influenciado por los enfoques empresariales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sobre los enfoques dan cuenta los documentos Conpes 3248 de 2003 y 3294 de 2004 sobre Renovación de la Administración Pública, Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. Los conceptos básicos de renovación son: austeridad, eficacia y eficiencia de los procesos, gestión por resultados y flexibilidad administrativa.

En desarrollo de los convenios internacionales y preceptos constitucionales, se dispone de instrumentos jurídicos que orientan los diversos componentes y elementos del modelo de gestión pública bajo el ciclo administrativo del Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA). A continuación se relacionan las normas vigentes que en forma complementaria configuran el sistema integral de la gestión pública: Leyes 87/93 regula el sistema de control interno; 489/98 sistema de desarrollo administrativo, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública; y la Ley 872/03 que crea el sistema de gestión de la calidad.

Por medio del Decreto 4110 de 2004 se adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004, como base de elaboración se emplearon normas internacionales de la serie ISO 9000:2000,

por Decreto 1599 de 2005 se adopta el Modelo Estándar de Control Interno -MECI 1000:2005. Además, por Decreto 3622 de 2005 se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Sistema de Desarrollo Administrativo.

Así mismo, el documento Visión Colombia 2019 entrega lineamientos estratégicos y metas en materia institucional a través del tercer objetivo "Una sociedad de ciudadanos libres y responsables", con las estrategias "profundizar el modelo democrático" y "forjar una cultura ciudadana" y en el objetivo cuarto "Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos".

Visión Colombia 2019, caracteriza el Estado como: Participativo -estimula la participación y tiene en cuenta las demandas ciudadanas-; Gerencial -administra lo público con eficiencia y transparencia-; Descentralizado -tiene en cuenta las necesidades locales en el marco de las tendencias nacionales e internacionales, y la solidaridad regional-. En cuanto a procesos transversales para el funcionamiento de la administración pública señala: empleo público, gestión de activos, gestión jurídica, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno y racionalización normativa.

El marco institucional del Sistema Municipal Habitacional parte de lo previsto en la Ley 03 de 1991 que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social:

Artículo 1. Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Las entidades integrantes del Sistema actuarán de conformidad con las políticas y los planes generales que adopte el Gobierno Nacional.

El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de políticas de vivienda de interés social.

Artículo 4. Las Administraciones Municipales, Distritales, de las áreas metropolitanas y de la Intendencia de San Andrés y Providencia coordinarán en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, a través de las entidades especializadas que en la actualidad adelantan las políticas y planes de vivienda social en la localidad o a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social y reforma urbana, de que trata el artículo 17 de la presente Ley.

En Medellín, por medio del Acuerdo municipal 52 de 2008 se transforma el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín FOVIMED, en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, con el siguiente objetivo:

Gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de las 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.

Por medio del artículo 8 numeral 8 del Acuerdo, se le atribuye a la Subdirección de Planeación del ISVIMED la “coordinación del Sistema Municipal Habitacional articulándolo con los sistemas metropolitano, departamental y nacional, mediante la creación de un Comité Municipal de Política Habitacional.”

El Acuerdo 16/08 por el que se aprueba el PDM, en la LE6. “Institucionalidad democrática y Participación ciudadana”, entrega para la gestión pública, los siguientes indicadores de producto:

- Modelo de gestión por resultados implementado.
- Plan Estratégico de Información para el seguimiento de políticas públicas elaborado e implementado.
- Sistema de información para el seguimiento de políticas públicas elaborado e implementado.
- Observatorio de políticas públicas funcionando.

La operatividad y funcionamiento de estos instrumentos se convierte en un conjunto de herramientas de la política habitacional.

El problema que procesa la línea, según el Plan es:

“Debilidad del modelo municipal en la consolidación de la cultura democrática y participativa, limitaciones en el reconocimiento de derechos y deberes”. Acuerdo municipal 16 de 2008 PDM, problema que procesa la línea 6. Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

## Variable Gestión pública

## TENDENCIAS

Los procesos de reforma y modernización del sector público muestran una tendencia hacia un “Modelo de Administración Pública Gerencial”, una gestión orientada a los resultados y el servicio al “cliente”. Principales características del modelo: adopción del principio del ciudadano “cliente o usuario”.

Definición de un nuevo perfil de “gerente público” guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia. Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas.

Ingeniería de los procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos. Adquiere mayor responsabilidad en la formación de los equipos de trabajo, e incentivos por resultados.

Aplicación de sistemas de evaluación de resultados en términos de las políticas, programas y proyectos consignados en los planes de desarrollo. Modelos gerenciales provenientes del sector privado en los cuales la evaluación de los resultados tiene precedencia sobre la evaluación de los procedimientos. Relaciones menos jerárquicas, más orientadas al logro de las metas, ha implicado una definición más clara de los indicadores y las metas, y de los métodos de seguimiento y control, para lo cual se han establecido unidades en la administración pública.

Aplicación generalizada de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

## Variable Ciencia, tecnología e innovación social

### DEFINICIÓN

### Variable Estratégica

El documento Conpes 3582 de 2009 “Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación”, en el marco conceptual, entiende que la innovación es la “introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores”. Esta definición resalta que a diferencia de una invención, la introducción en el mercado es lo que realmente distingue a una innovación y por ello el interés de la política en promover la innovación para modificar la competitividad del país [24].

Esta variable busca por lo tanto procesos o productos nuevos o significativamente mejorados que provengan de la producción social del hábitat, de la empresa, del Estado y/o de la universidad, en la búsqueda de mejores hábitat; entendiendo la producción social de hábitat como aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, y parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso, mantenimiento, rehabilitación o reposición.

[24] “En el contexto del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la innovación es un proceso social, basado en la producción e intercambio de conocimiento entre múltiples actores, internos y externos a las organizaciones. [...] cuando se habla de investigación en este documento, se hace alusión al proceso de investigación y desarrollo experimental (I+D) definido como el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de los conocimientos humanos, culturales y sociales y el uso de esos conocimientos para derivar nuevas aplicaciones en todos los campos de la ciencia y la tecnología, e involucra la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental. [...] La I+D hace parte de un conjunto más grande de actividades relacionadas con la generación y uso del conocimiento, conocidas como actividades científicas y tecnológicas. Estas incluyen, además de I+D, la enseñanza y la formación de científicos e ingenieros, y los servicios científicos y tecnológicos. (Conpes 3582 de 2009.).

Proceso de innovación encaminado además a ser presentado en el mercado para que los habitantes de los diversos asentamientos humanos puedan acceder a mejores hábitat. La innovación social en la perspectiva de la equidad y de la inclusión social agrega valor en el mejoramiento de la calidad de vida y la calidad ambiental del hábitat, destaca las iniciativas de los actores sociales que producen bienes y servicios creando al mismo tiempo nuevos arreglos sociales.

Basados en la definición de los principios y lineamientos generales y específicos de la Ley 1286 de 2009 que transforma a Colciencias en Departamento Administrativo y fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia, en función de la toma de decisiones sobre políticas de CTel, se busca desde la actividad edificatoria un mejoramiento y una optimización de la productividad de la construcción, lo cual incluye:

- Estudios de Calidad para evaluar y mejorar las tipologías de edificios, viviendas y equipamientos.
- Análisis permanente del sistema de licitaciones públicas, actualizando los reglamentos de contratación y generando instrumentos para aplicar mecanismos de certificación de la construcción.
- El desarrollo tecnológico incorpora la tecnología desde la clasificación de procesos físicos de producción, y asociadas a procesos de organización y gerencia pública del hábitat.

### **Nociones a ser consideradas en la variable**

**Gestión tecnológica.** Proceso de adopción y ejecución de decisiones sobre las políticas estratégicas, planes y acciones relacionadas con la creación, difusión y uso de la tecnología. (Cordua, 1994)

**Transferencia tecnológica.** Conjunto de actividades y procedimientos participativos que permiten generar una comprensión y una adaptación colectiva de objetos y procesos, a un contexto determinado.

**Tecnología.** Conjunto de conocimientos y procedimientos articulados sinérgicamente aplicados con una lógica incremental y adaptados a contextos particulares, para el desarrollo de objetivos y/o procesos físicos, sociales y económicos. También se entiende por tecnología: medios usados para producir, vender o usar un producto o servicio -hay consenso de muchos autores en esta definición-.



Las tecnologías simples son llamadas técnicas.

**Investigación y desarrollo (I+D).** Comprenden la investigación básica, la aplicada y el desarrollo tecnológico. La investigación básica + la investigación aplicada = innovación.

**I+D: Investigación y desarrollo experimental.** Se logra mediante el trabajo creativo de forma sistemática para ampliar los conocimientos: hombre, cultura y sociedad. Y hacer uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones.

**I+D: Investigación Básica.** Se producen conocimientos “acerca de los fundamentos de los fenómenos y hechos observables sin pensar en su aplicación”.

**I+D: Investigación aplicada.** Para producir materiales, procedimientos y servicios nuevos. Saber hacer. Se pueden hacer prototipos (ciencias de la Ingeniería) y pruebas piloto (ciencias sociales).

**Desarrollo experimental.** Producción de nuevos materiales, productos o dispositivos, nuevos procesos, sistemas y servicios. Mejora de los ya existentes.

**Convergencia tecnológica.** Énfasis en la gestión de la innovación y del conocimiento y de la convergencia tecnológica. (Nanotecnología, Tecnología de los materiales, Biotecnología y TIC).

**Tecnología blanda.** Se emplea para organizar los grupos de trabajo y el desempeño de sus integrantes.

**Procesos técnicos.** Conjunto de procedimientos que involucra más de dos técnicas para un mismo fin.

**Técnicas.** Conjunto de procedimientos para hacer los trabajos de forma más rápida y eficaz.

**Asistencia técnica.** Integrado por políticas, estrategias, instrumentos pedagógicos, ayudas didácticas y acciones de formación. También perfeccionamiento o adiestramiento de la calificación de los recursos humanos. (DNP).

Acciones orientadas a resolver consultas, inquietudes y dudas sobre el sistema municipal habitacional, sus componentes, sus actividades.

**Productividad.** Según documento Conpes 3439 de 2006 “Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad”, la política enfocará los siete factores que determinan la competitividad: infraestructura física, desarrollo científico y tecnológico, desarrollo del capital humano, desarrollo institucional, ambiente macroeconómico, acceso al crédito y productividad.

## Variable Ciencia, tecnología e innovación social

## SITUACIÓN ACTUAL

Dentro de los referentes del Sistema de las Naciones Unidas se identifica la Agenda 21 (siglo XXI) de la Cumbre sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Cumbre de la Tierra”, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Programa de acción para conseguir resultados en materia de sostenibilidad, promueve actividades sostenibles en la industria de la construcción, la investigación y tecnologías para alcanzar los objetivos de desarrollo de los asentamientos humanos; también para controlar los daños ambientales en procesos que consumen de forma masiva recursos naturales para dar lugar a productos manufacturados, generándose en los procesos productivos problemas de contaminación que se han convertido en globales.

7.69 Todos los países, según procediera y de conformidad con los planes, objetivos y prioridades nacionales, deberían: (...)

c. Apoyar normas y otras medidas de reglamentación que promuevan el aumento de la aplicación de diseños y técnicas que utilicen eficientemente la energía y la utilización sostenible de los recursos naturales de manera económica y ecológicamente apropiada.

d. Formular políticas apropiadas de utilización de la tierra y reglamentar la planificación especialmente dirigida a proteger las zonas ecológicamente delicadas de las perturbaciones físicas producidas por las actividades de la construcción y afines. (...).

Los capítulos 10, 31 y 35 de la Agenda 21 se refieren al enfoque integrado de la planificación y ordenación de los recursos de tierras, la comunidad científica y tecnológica, y ciencia para el desarrollo sostenible.

La Red CYTED XIV.B Viviendo y Construyendo, del programa CYTED -de los sistemas de ciencia y tecnología de la región iberoamericana-, tiene como objetivo reforzar la temática sobre la producción social del hábitat en los asentamientos humanos de Iberoamérica, apoyar el conocimiento, reflexión y desarrollo de las tecnologías sociales, para el éxito de la producción de viviendas.

De los postulados de la Red Vivienda y Construyendo, para Hábitat II (1996)

**(...) 4. Ampliando la participación social:** la solución de los problemas urbanos y habitacionales debe movilizar a todos los sectores sociales y ser un punto de concurrencia para la participación activa de los actores interesados y espacio de concertación y negociación equitativa: población organizada, gobierno local y central, organismos no gubernamentales, sector empresarial, cooperación internacional. No basta reconocer sujetos, hay que asegurar sus interrelaciones y articulación, que superando la formación de pequeños grupos, la participación política, el paternalismo y el clientelismo, creen y fortalezcan verdaderas redes sociales para la construcción de ciudades socialmente sustentables.

La participación popular, reconocida como indispensable por HÁBITAT I se concibe como protagonismo de los pobladores en el diagnóstico, diseño e implementación de soluciones, como control y administración de los procesos. Participación plena en asociación con las autoridades gubernamentales, tomando decisiones de conjunto, compartiendo con el Estado la responsabilidad solidaria en la cohesión social, coherencia urbana, prestación de servicios públicos, superando el papel de simples beneficiarios de las medidas gubernamentales y medios para reducir costos. Lograrlo requiere de un largo trabajo de base, de promoción y organización social dentro de un modelo de participación que, adoptado a los pobladores, cuestiona la simple lógica de eficiencia.

Es necesario reconocer avances del movimiento urbano popular de lo contestatario y reivindicativo a lo propositivo y de reconocimiento institucional. El pensamiento y las acciones actuales contribuyen a gestar un proyecto democrático para una administración descentralizada de la complejidad y pluralidad urbana, respetando el medio ambiente y distribuyendo mejor los recursos, lo que lleva implícito todo un potencial de cambio social que

conviene redimensionar para constituir una demanda organizada capaz de negociar recursos, acelerar el proceso de consolidación de los asentamientos y otorgar racionalidad al crecimiento urbano.

Las áreas de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el documento Visión Colombia 2019 [25], relacionadas con el hábitat son:

**Materia y Energía.** El objeto de estudio de esta área abarca desde la comprensión de la naturaleza de las “diferentes realizaciones” de la energía y la materia, pasando por la aproximación y el desarrollo de la tecnología requerida para manejar la gran diversidad de contextos en los que éstas se presentan, hasta llegar a la invención requerida para transformar el conocimiento científico y tecnológico en bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la población colombiana.

**Ser Humano y su Entorno.** Esta área surge como respuesta al manejo de los problemas relacionados con la salud humana, la seguridad social y ambiental, la conservación del planeta y la necesidad de construir un desarrollo socioeconómico sostenible y humanitario, que asegure la base ambiental para el bienestar de las comunidades.

**Educación, Cultura e Instituciones.** Esta es el área de la comprensión integral de los sistemas humanos y sociales, la generación de innovaciones sociales y la contribución al desarrollo humano y social de las comunidades para permanecer como sociedad viable. Tiene como objeto construir conocimiento que permita comprender la complejidad de los problemas nacionales y brinde alternativas de solución.

**Gestión del Conocimiento, Aplicaciones Sociales y Convergencia Tecnológica.** Comprende tres temas fundamentales: (a) la naturaleza del conocimiento y la innovación y sus procesos asociados; (b) las relaciones de este conocimiento con la sociedad y las aplicaciones sociales y

---

[25] Estrategia *Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación* para avanzar en la construcción de una economía y sociedad del conocimiento que hace parte del objetivo “Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar” del documento Visión Colombia 2019 (DNP 2006).

productivas de la innovación y el conocimiento; y (c) los productos de dicho conocimiento y sus tecnologías convergentes. En el estudio de estos temas surgen otros dos que contribuyen a su esclarecimiento: (a) la gestión de la innovación y del conocimiento; y (b) la convergencia tecnológica.

Los objetivos específicos de la Política Nacional de CTel desde el documento Conpes 3582 de 2009, son los siguientes: -Metas “Incrementar la inversión al 2% del PIB”-.

1. Fomentar la innovación en los sistemas productivos.
2. Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Fortalecer la formación del recurso humano para la investigación y la innovación.
4. Promover la apropiación social del conocimiento.
5. Focalizar la acción pública en áreas estratégicas.
6. Desarrollar y fortalecer capacidades.

La nueva Ley 1286 de 2009 de CTel que modifica la Ley 29/90, asocia la ciencia y la innovación con el desarrollo económico y social en toda su extensión, incluso con la generación de valor agregado no solo a los productos y servicios sino con la generación de un valor social que contribuya al bienestar de la población en todas sus dimensiones. Importancia de la innovación como fuente de desarrollo para las economías.

La ciencia y la tecnología para la industria de la construcción han tenido desarrollos importantes en cuanto a nuevas técnicas, tecnologías y materiales.

La Ciencia para el desarrollo sostenible actúa en apoyo de la ordenación prudente del medio ambiente y el desarrollo en pro de la supervivencia diaria y el desarrollo futuro de la humanidad, su función de suministrar información permite una mejor formulación y selección de las políticas relativas al medio ambiente y al desarrollo en el proceso de adopción de decisiones a largo plazo, fortalece la capacidad científica en todos los países y logra que las ciencias tengan en cuenta las necesidades a partir de comprender mejor la tierra, los océanos, la atmósfera y la acción interconectada de los ciclos de aguas, nutrientes y biogeoquímicos y de las corrientes de energía que forman parte del sistema Tierra.

## Sistemas constructivos

Según el Dane los sistemas utilizados para construcción de vivienda de interés social en Colombia son: mampostería estructural, mampostería confinada, los sistemas industrializados y otros sistemas. Sin embargo, no se evidencia la incorporación de energías alternativas, manejo de aguas residuales, sistemas o procesos para reducción de utilización de agua potable, manejo de residuos sólidos, materiales alternativos reciclables, reciclaje y/o rehabilitación de edificios, entre otros, cuando se realiza un sondeo sobre las prácticas constructivas de los diversos hábitat, salvo casos puntuales, artesanales y sin cadena de mercado y mercadeo.

El método constructivo [26] que más se utiliza, presenta en nuestro medio los inconvenientes y patologías constructivas señaladas no porque las limitaciones nombradas sean intrínsecas al sistema, sino que se utiliza al mínimo su técnica constructiva, más no su ventaja tecnológica, por lo que se genera una pobreza constructiva, espacial y estética que redunde en baja calidad urbana y ambiental.

---

[26] Mampostería estructural y mampostería confinada:

Históricamente en Medellín y su Área Metropolitana la construcción de VIS se ha ejecutado en mampostería estructural y la no VIS en mampostería confinada o lo que comúnmente se conoce como “sistema de pórticos”, es decir, vigas y columnas con muros en ladrillo. No obstante, a partir del año 2000 se inicia la construcción de V.I.S. en altura en edificaciones de más de 15 pisos en forma regular y continua en el “sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto”. En V.I.P. y V.I.S. se utiliza “mampostería estructural en bloque de concreto” cuando responde a “vivienda progresiva”, donde se le entrega al propietario una vivienda entre 15m<sup>2</sup> y 20m<sup>2</sup> en primer piso, las escaleras para subir a un segundo nivel y la fachada del segundo piso, para que este continúe su proceso de construcción de vivienda. Este sistema no es considerado un sistema industrializado.

Para los inquilinatos, gran parte de ellos funcionan en casas de gran área y de una antigüedad entre 20 y 50 años, mampostería estructural o en mampostería confinada con cierta valoración histórica de la pieza edificatoria y/o de su entorno inmediato; el asunto se enfocaría mas a la confiabilidad tecnológica de la edificación, con lo cual podría responderse desde sistemas industrializados.

Para el caso de la vivienda rural productiva y de habitación se utiliza el sistema de “mampostería estructural en ladrillo” o “mampostería confinada”. Los sistemas tradicionalmente utilizados como el de muros estructurales y el de muros confinados, muy bien podrían desarrollarse a tal punto de presentar innovaciones en un continuo proceso investigativo para mejorar los procesos constructivos sin olvidar las condiciones de habitabilidad del espacio que edifica.

---

#### Sistema industrializado:

Es un proceso serializado y estandarizado de paneles o piezas prefabricadas. En nuestro medio un sistema que se considera en esta categoría de industrializado es el “drywall” o “sistema de muros secos”. No se utiliza para V.I.S ni para otro tipo de vivienda para población vulnerable. El sistema es ampliamente utilizado en nuestro medio para construcción o ampliación de bodegas, hipermercados, edificios de oficinas. Se tienen algunas innovaciones en cuanto a partes del edificio como losas o muros prefabricados y el sistema estructural; utilizados en pocos proyectos de vivienda no estatal ni mixta, mas solo son partes de la edificación que poseen partes prefabricadas y serializadas.

#### Otros Sistemas constructivos

El “sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto” o mas comúnmente conocido como “Sistema de cajón”, o en términos del proceso constructivo de sus elementos constituyentes como “Sistema Túnel, Sistema Forsa o Sistema Contesh”, utiliza como base técnica los sistemas industrializados, pues el proceso constructivo con formaletería Túnel, Forsa, Contesh o similar se configura a partir de la prefabricación y luego puesta en obra, sin embargo, el sistema de cajón, localmente vaciada o construye los muros en el sitio, por lo que no se considera un procedimiento industrializado. Este sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto, finalmente termina por utilizarse en Medellín desde el año 2003 para VIS en altura, salvo muy pocas excepciones, y comienza a manejarse con mayor frecuencia para proyectos no VIS y para estratificación socioeconómica 3 a 6. El “sistema de cajón” tiene ventajas constructivas comparativas con el sistema tradicional: poco desperdicio de obra, mínimo desperdicio de concreto, estructuras livianas, costos y duración altamente predecibles, dimensiones normalizadas, baja utilización de mano de obra calificada, fácil ejecución y rapidez en la construcción, menor costo en mano de obra, la obra negra u “obra gris” como se conoce en nuestro medio cuando no se aplican acabados a las paredes interiores, podría tener una apariencia lisa y suave, menor tiempo de construcción, por consiguiente menos gastos generales; excelente comportamiento sísmico, resistente al fuego. Se presentan algunas desventajas tales como: el sistema tiene limitaciones en cuanto a grandes luces libres, la máxima luz libre con la que se construye en Medellín es de 3 metros entre ejes de muros; sobrecostos por variaciones; inflexibilidad en el espacio; daño a la estructura del edificio en caso de abrir vanos o tumbar algún muro; baja capacidad térmica; contaminación auditiva y de olores entre apartamentos contiguos; se entregan sin acabados en caso de ofrecerse para V.I.S., por lo que se requiere estucar las paredes en vez del revoque en donde este último es un procedimiento mas económico que el primero, a razón del panel de concreto a la vista que configura cada pared; otros inconvenientes se observan localmente a raíz del aceleramiento de los tiempos de obra como: tajamientos de las paredes en concreto, desplome en muros, puertas y ventanas desajustadas, filtración de la lluvia por los marcos de las ventanas, deficiente unión entre el panel de concreto y muros en ladrillo, lo que genera aberturas en las juntas y por consiguiente filtración del agua en momentos de lluvia y un peligro inminente de que con el muro en ladrillo se produzca un derrumbamiento.

**Cuadro 3.** Unidades iniciadas para vivienda según sistema constructivo 2004 a 2008 en el Área Metropolitana de Medellín

Año	Vivienda de Interés Social (VIS)				No VIS			
	Mampostería Estructural	Mampostería Confinada	Sistemas Industrializados	Otros sistemas	Mampostería Estructural	Mampostería Confinada	Sistemas Industrializados	Otros sistemas
2004	3633	1094	1	650	1327	5386	15	1220
2005	2442	1367	293	778	1237	6942	570	557
2006	1806	2208	578	1530	1173	7202	755	1305
2007	1514	2720	861	1077	1115	6316	890	2070
2008	1067	2045	0	1239	1065	6650	1	1734
% del Total	25%	47%	0%	28%	11%	70%	0%	18%

Fuente: DANE, cálculos censo de edificaciones

<b>Total VIS 2008</b> 4.351 viviendas	<b>Total no VIS 2008</b> 9.450 viviendas
--	---

El pensamiento tecnológico no logra evidenciarse en las políticas habitacionales, como proceso reflexivo.

No hay escasez de agua sino de tecnología que la haga potable.

**Construcción y evidencia física de parques tecnológicos en Medellín.**

**Parque tecnológico:**[27] Es una organización gestionada por profesionales especializados con el objetivo fundamental de incrementar riqueza en su región y la competitividad de sus empresas, mediante la inclusión de la Ciencia y la Tecnología y la promoción de la cultura de la Innovación. (Fuente: IASP-Asociación Internacional de Parques Tecnológicos). Contiene: Alquiler de salas, bolsas de trabajo, centro virtual de trabajo, centros tecnológicos, cursos relacionados con las nuevas tecnologías, consulta

[27] Portal web de IASP International Association of Sciencepark.  
[En Línea] Disponible en: <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>.



biblioteca especializada, con red propia de telecomunicaciones y otros parque científicos y tecnológicos del mundo.”

“Líneas de los parques tecnológicos:

- Promoción iniciativa emprendedora.
- Consolidación de nueva empresas.
- Nuevas oportunidades de empleo.
- Formación y mejora de competencias.
- Divulgación y capacitación tecnológica.
- Promoción de la innovación" [28]

#### **Estrategias de Emprendimiento de la Alcaldía:[29]**

**"Parques tecnológicos en Medellín.** El nuevo Norte cuenta con varios espacios para el conocimiento: SIU, Universidad de Antioquia, Parque del Emprendimiento, Parque de los Deseos, La Casa de la Música, Parque Explora, Jardín Botánico, Sede para el Emprendimiento y la Innovación.[30]”.

**Medellín cuenta con cinco clúster.** Energía Eléctrica, Servicios de Medicina y Odontología; Turismo de Negocios, Construcción y el de Confección, Textil y Moda. Próximamente tendremos Clúster de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y en el 2010 se creará el Clúster del Conocimiento.

**Medellín Digital.** Estrategia que afianza los clúster, mereció de Motorola el reconocimiento a Medellín como una de las ciudades más conectadas de América Latina.

**Bibliotecas públicas de Medellín.** La Fundación Bill & Melinda Gates entregó su Premio Acceso al Conocimiento 2009, por 1 millón de dólares, a la Fundación EPM por el uso innovador de la tecnología en las bibliotecas públicas de Medellín.

---

[28] EN LÍNEA: <http://www.pcb.ub.es/homepcb/es/p168.asp>

[29] Boletín sobre emprendimiento octubre de 2009, “Medellín se muestra al mundo como la ciudad del emprendimiento y la innovación”.

[30] [http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/CulturaE/Noticias/Paginas/manzana\\_080213.aspx](http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/CulturaE/Noticias/Paginas/manzana_080213.aspx). Citado septiembre 2010

Las acciones emprendidas en cumplimiento de esta estrategia se enmarcan en las líneas 1, 2 y 3 del Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 y cuentan con un esquema de asociación público - privado que da respuesta a las necesidades empresariales en pro del desarrollo económico de nuestra ciudad. Todas las acciones adelantadas convergen en el tema de los clúster, como pilar del desarrollo empresarial, dada su comprobada capacidad para dinamizar la economía regional e incrementar la competitividad de la ciudad, a través de actividades de mayor potencial económico.

**Estrategias de Emprendimiento barrial.** Centros de Desarrollo Empresarial Zonales - Cedezos [31]. En su balance histórico reporta 5.137 empleos, 3.905 personas en fase de idea, 2.365 personas en fase de creación y 3.333 personas en fase de fortalecimiento. Actualmente existen once Cedezos: Santo Domingo, San Cristóbal, La Ladera, La Quintana, San Javier, Manrique, Moravia, Belén, Centro, San Antonio de Prado y Santa Elena.

**Banco de las Oportunidades.** Desde el 2004 al 2009 ha otorgado un total de 38.695 créditos por valor de \$57.620.504.783. En el 2008 se otorgaron 9.112 créditos por \$10.157.414.500 y en el 2009 se otorgaron 9.202 créditos por \$7.588.439.583.

**Capital Semilla.** En las cinco versiones realizadas ha entregado premios por \$2.550.000.000. En el 2009 se inscribieron al concurso 3.810 ideas de negocio.

**Estrategias de emprendimiento: Ciudad E, Parque E y el Concurso Planes de Negocio.** Con este concurso, que ahora va por su octava versión, se refuerzan las ideas innovadoras. Hasta ahora reporta 2.682 planes de negocio, 21.215 personas sensibilizadas, 215 proyectos premiados, 4.048 personas capacitadas.

---

[31] Los Cedezo son organismos articuladores que buscan fortalecer la economía territorial mediante la generación de empleo, emprendimiento, desarrollo y consolidación de micro y fami empresas en función de los clúster estratégicos de la ciudad. Los Centros de Desarrollo Empresarial son espacios físicos ubicados en diferentes comunas de la ciudad con el propósito de poner a disposición del tejido empresarial y social en apoyo a los territorios y fortalecimiento de las actividades empresariales existentes.

**Estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación.** “Manzana de la Innovación”: Se convertirá en un referente de ciudad donde se promoverá la innovación y la creación de empresas de alto valor agregado en la ciudad y la región. Actualmente se encuentra listo el 90% de su conceptualización y diseño. Inversión \$70.000 millones, aportes de la Alcaldía, EPM y UNE.

Concurso Nuevas empresas a partir de resultados de investigación -Neri-, Convocatoria Ingenio y el Fondo de Ciencia y tecnología e innovación, son otras de las estrategias adelantadas por la Alcaldía con el acompañamiento del sector privado, Colciencias y las universidades.

Adicionalmente, el Municipio de Medellín ha iniciado acciones como el Plan Regional de Competitividad, que adelanta con la Comisión Tripartita, la internacionalización, que con éxito viene logrando con el apoyo de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI.

En cuanto al medio ambiente y sostenibilidad se originan cambios de mentalidad en la municipalidad al reconocer que los suelos de protección no pueden ser objeto de intervención física y de ocupación de asentamientos humanos, se precisa actuar en la perspectiva del enfoque de la gestión del riesgo. Con el referente de la “Agenda 21 Local”[32], se implementan estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, y geológicos de detalle para acompañar técnicamente las intervenciones en el hábitat; también, sobre la interrelación tecnológica y económica de la función social y ecológica de la propiedad en cuanto a los efectos ambientales asociados a la biodiversidad e impactos en los ecosistemas estratégicos.

---

[32] “La Agenda 21 Local es un documento que desarrolla un Plan Estratégico Municipal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos del municipio. Este instrumento de gestión, de carácter no vinculante, surge del *“Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI”*, enmarcado dentro de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992. En el capítulo 28 del Programa 21 se hace un llamamiento a las autoridades locales para que elaboren una Agenda 21 Local. El fundamento teórico del proceso de Agenda 21 Local es el principio de la sostenibilidad local, por lo que persigue integrar una justicia social, una economía sostenible y un entorno y capital natural duradero para lograr un equilibrio sostenible que se traduzca en una mejora de la calidad de vida. Por tanto, la sostenibilidad local es el resultado del equilibrio entre sostenibilidad ambiental, sostenibilidad económica y sostenibilidad social. (...)” [En Línea] Disponible en: [www.geoscopio.com/.../agenda\\_local\\_21/agencia.php](http://www.geoscopio.com/.../agenda_local_21/agencia.php) -

Al revisar los proyectos VIS a construir a 2012, se observa como tipología recurrente la vivienda en altura, el “sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto” o sistema cajón. Rastreando las revistas de oferta inmobiliaria, desde la información sobre los proyectos de vivienda y particularmente las unidades de habitación a adquirir por subsidio, se evidencia que cuando un proyecto va a construirse en otro sistema constructivo diferente al mencionado hace parte de su guía informativa con la frase “sistema tradicional”.

En un conteo de los proyectos de vivienda en la Revista Propiedades de Mayo de 2009 se ofrecen 257 proyectos, de los cuales 20 explicitan que es en “sistema tradicional”, es decir, el 8%, particularmente en Envigado y Poblado. Cabe anotar que los proyectos VIS no se consideran en este tipo de publicaciones, salvo que sea un proyecto que se encuentre para oferta mixta (que ofrezcan simultáneamente en el mismo proyecto VIS y no VIS).

La tendencia para los proyectos VIS y para población en programa de reasentamiento en la administración actual (2012), es la utilización del “Sistema Cajón” en bloques de vivienda en altura de más de diez (10) niveles, con áreas de 45m<sup>2</sup>, y en la que se continúa con la tendencia de mantener las desventajas que este sistema presenta en nuestro medio, lo que posiblemente representará deterioro acelerado de las edificaciones que incrementará los déficit habitacionales.

Los inquilinatos presentan una tendencia creciente y negativa principalmente por la falta de regulación y control. Los inquilinatos son considerados una tipología de la vivienda compartida, más no se puede asimilar a ésta debido a que la responsabilidad de los habitantes frente al inmueble es diferente a lo que es una vivienda compartida.

Otro punto a solucionar es que el inquilinato se maneja por un administrador, “es un negocio privado, con un margen de utilidad y relaciones de tipo comercial que evidencian que es un negocio y no sólo una vivienda con actividades asociadas; sin embargo, como la norma no hace una referencia concreta y explícita al inquilinato y como éste ha permanecido al margen de la regulación comercial, el Estado no ha realizado controles, y en cambio ha permitido que los administradores manejen el negocio desde una

perspectiva de “sacar utilidades” más que de ofrecer un buen servicio”. (Universidad Nacional, 2008). Valga precisar que en esto de ofrecer un “buen servicio” debe considerarse la confiabilidad tecnológica de la edificación y la calidad interna espacial [33].

Vivienda rural de habitación y productiva: para estos tipos de vivienda, el desarrollo tecnológico se plantearía más hacia la actividad productiva que se genera al interior o contigua a la vivienda.

Existen dificultades para generar propuestas de indicadores de CT que sean comparables internacionalmente debido a que los esfuerzos de normalización son recientes y no se dispone de series de tiempo largas, además de la gran heterogeneidad de los países.

## Componente 2. Cobertura y calidad

### Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales [34]

#### DEFINICIÓN Variable Estratégica

La población humana se localiza y se moviliza sobre el territorio, tiene una densidad y una distribución espacial, aumenta o disminuye en el tiempo, una composición por sexo, edad, etnia o condición

[33] El Estudio sobre inquilinatos realizado entre el Municipio de Medellín y la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia en el año 2005, consideran cinco (5) condiciones del inquilinato:

- Deterioro: estado actual o en proceso de daño en alguna o en todas las partes de la edificación.
- Mejoramiento: edificación cuyo nivel del deterioro es bajo, y permite intervenciones físicas
- Tendencia a desaparecer: estado estético, espacial, estructural se encuentra en condiciones extremas de deterioro.
- Ampliación: inquilinato en proceso de crecimiento.
- Consolidado: edificación con un estado de conservación aceptable.
- En construcción: inmueble en proceso de construcción activa o detenida.

[34] La dinámica poblacional se define como el conjunto de relaciones entre la dinámica demográfica y otros factores de las dinámicas ambientales, sociales y económicas que afectan o modifican la dinámica demográfica, bien sea en su tamaño y crecimiento, en su distribución por edad y sexo, en sus patrones de reproducción (natalidad, fecundidad) y mortalidad o en su movilidad sobre el territorio (migraciones y otras formas de movilidad). La dinámica demográfica hace parte de la dinámica poblacional, pero ésta siempre será más amplia que aquella. (MAVDT, serie población, ordenamiento y desarrollo).

social [35] que también puede modificarse en el tiempo. Este proceso permanente es lo que se denomina cambio socio demográfico y dinámica poblacional.

Los componentes o características que intervienen en los cambios y en las dinámicas en períodos determinados son:

- Fecundidad, natalidad, mortalidad, migración (movilidad voluntaria, desplazamientos forzados) -tamaño de la población: personas y hogares-, nupcialidad, crecimiento de la población.
- Estructura por grupos de edad y sexo, grupos étnicos y distribución espacial de la población.
- Nivel de educación, empleo/ingresos -inserción ocupacional-, índices socio económicos de los hogares y estratificación de las viviendas, condiciones de vida, capital humano y social.

El componente físico espacial, soporte natural y construido como factores relativos a los procesos de ordenación del territorio y a la transición urbanística, están tratados en las variables estratégicas suelo, fomento y productividad, y asentamientos precarios.

Las dinámicas poblacionales hacen referencia a las características sociodemográficas en los contextos económicos, sociales, culturales y ambientales del conjunto de la población que interactúa entre sí y con los territorios en función de sus capacidades creativas y productivas para satisfacer las necesidades biológicas y socioculturales.

La diferenciación de los grupos poblacionales es esencial a la política habitacional. Aquí la distinción por género, generación, etnia, población en condición de vulnerabilidad social, económica o política

---

[35] Entendiendo por ésta, la situación de riesgo o amenaza que invalida o inhabilita la subsistencia y satisfacción en la calidad de vida de determinado grupo poblacional. De acuerdo con la Corte Constitucional, la condición de desplazamiento se considera una condición social de riesgo. Se entiende por desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violación de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público. (Ley 387/97)

-desplazamiento forzado- es necesaria para la adecuación cultural de los bienes y servicios del hábitat y para la verificación de la efectividad en la realización de sus derechos y/o la restitución de los mismos.

La variable identifica la población sujeto y objeto del Plan, los grupos que la componen y a sus características sociales y económicas. A nivel general la población de prioritario interés, es la más pobre y vulnerable que es clasificada por medio del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).

El índice Sisbén como instrumento de focalización individual utilizado en la asignación de los subsidios está enmarcado dentro de un enfoque multidimensional de pobreza; se define como un índice estándar de vida conformado por tres dimensiones: salud, educación y vivienda -permite estimar el déficit cuantitativo y cualitativo-, incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual [36].

Individual: Número de personas en el hogar  
 Tipo de jefatura  
 Tasa de dependencia demográfica  
 Tenencia de activos

Contextual: % Tasa de mortalidad infantil -municipal-  
 %Tasa de cobertura neta por nivel educativo -municipal-  
 % Uso de servicios de salud general dada la necesidad –municipal-

---

[36] Documento Conpes Social 117 de 2008 “Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales”, el cual contempla particularmente el diseño e implementación de la tercera versión del sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales (Sisbén III). El diseño e implementación del nuevo índice (Sisbén III) se fundamentan en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que ratifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 confirma la designación del Conpes Social como el encargado de definir cada tres años “los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales”.

La vulnerabilidad hace referencia a las características del individuo, grupo, familia o comunidades, y su relación con las amenazas que probablemente enfrenta, también depende de las características posicionales. El riesgo surge de la forma como los individuos, grupos, familias o comunidades responden a determinadas amenazas que pueden ser de carácter exógeno o por fuera de los individuos o familias y afectan a un grupo suficientemente amplio -desastres, crisis económicas, crisis políticas- y las que se encuentran en el ámbito individual o familiar -enfermedad, discapacidad, entre otros-.

- Amenazas: choques o factores de choque, eventos que causan daño.
- Vulnerabilidad: susceptibilidad a eventos específicos.
- Riesgo: probabilidad de obtener un resultado indeseable, derivado de la ocurrencia de eventos dañinos y la susceptibilidad de quienes están expuestos.

En general en los sistemas de protección social (SPS) se entiende como condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos socio históricos y culturalmente determinados.

## Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales

## SITUACIÓN ACTUAL [37]

A junio de 2008 Medellín contaba con 2.291.378 habitantes [38], la composición por sexo mostraba una proporción de mujeres superior a la de los hombres (53% y 47% respectivamente) de las 1.211.997 mujeres, 6,15% eran niñas entre 0-4 años y 39% eran mujeres entre 15 y 39 años; del 1.079.381 de los

---

[37] Es indispensable que las políticas y actuaciones del desarrollo, estén sustentadas en el análisis detallado de las condiciones y características actuales de la población, de los fenómenos recientes que las transforman, de las perspectivas de comportamiento futuro de las mismas y de sus relaciones con la situación económica, social y política del país, las regiones y los municipios. (UNFPA; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad Externado de Colombia. “Enfoque Poblacional para revisión y ajuste de Planes de ordenamiento territorial- Guía de aplicación”. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica, 54 p.

[38] Cifras a 2008. Fuente: Censo 2005, distribución elaborada por convenio entre el DANE y el Municipio de Medellín 2010.



hombres, el 6.60% eran niños entre 0-4 años. La población indígena ascendía a 2.200 [39] personas, es decir el 0.09% y 138.018 [40] afrocolombianos que representaban 6.02% de la población total.

**Cuadro 4.** Proyecciones de Población Municipio de Medellín por comunas y corregimientos  
Años 1995, 2005, 2015

Comunas o corregimientos	1993	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Popular	99.238	122.067	123.120	124.141	125.110	126.024	126.887	127.696	128.447	129.144	129.781	130.369
Santa Cruz	92.840	103.212	104.168	105.127	106.070	106.989	107.869	108.703	109.481	110.202	110.858	111.452
Manrique	121.113	148.762	150.128	151.449	152.715	153.912	155.049	156.112	157.106	158.028	158.877	159.658
Aranjuez	132.670	156.845	157.575	158.265	158.911	159.511	160.068	160.581	161.057	161.491	161.885	162.252
Castilla	125.391	142.867	143.603	144.328	145.049	145.764	146.471	147.159	147.832	148.490	149.133	149.751
Doce de Octubre	156.230	185.673	186.638	187.574	188.475	189.335	190.155	190.940	191.677	192.381	193.039	193.657
Robledo	110.073	154.097	156.062	157.996	159.895	161.750	163.559	165.311	167.003	168.624	170.178	171.660
Villa Hermosa	103.034	129.569	130.606	131.594	132.526	133.407	134.235	135.003	135.713	136.375	136.976	137.531
Buenos Aires	116.341	132.509	133.069	133.599	134.101	134.574	135.005	135.422	135.804	136.154	136.477	136.774
La Candelaria	68.313	84.266	84.431	84.589	84.736	84.872	85.000	85.117	85.221	85.323	85.418	85.505
Laureles - Estadi	96.377	118.081	118.665	119.209	119.715	120.180	120.607	120.996	121.358	121.678	121.969	122.243
La América	79.711	91.345	91.952	92.541	93.108	93.648	94.165	94.649	95.104	95.523	95.916	96.278
San Javier	116.566	127.937	129.183	130.431	131.647	132.799	133.918	134.933	135.885	136.689	137.422	138.063
El Poblado	63.315	110.671	112.786	114.850	116.864	118.811	120.695	122.489	124.210	125.841	127.386	128.839
Guayabal	67.567	86.326	87.388	88.409	89.382	90.295	91.147	91.937	92.661	93.326	93.928	94.470
Belén	163.124	187.824	189.096	190.287	191.401	192.418	193.343	194.174	194.921	195.588	196.175	196.694
Palmitas	3.067	3.240	3.408	3.558	3.914	4.137	4.370	4.729	5.086	5.476	5.887	6.324
San Cristóbal	17.387	25.815	32.418	39.692	46.512	53.354	60.025	63.774	67.603	71.518	75.493	79.458
Altavista	10.944	26.192	26.461	26.741	27.020	27.857	28.973	30.458	31.948	33.466	34.977	36.463
San Antonio	45.391	66.484	66.982	69.221	71.701	74.243	77.007	82.901	88.998	95.392	102.023	108.856
Santa Elena	4.835	10.712	11.264	11.646	12.519	13.453	14.509	15.230	15.960	16.694	17.419	18.131
<b>Total Medellín</b>	<b>1.794.126</b>	<b>2.214.494</b>	<b>2.239.003</b>	<b>2.265.244</b>	<b>2.291.378</b>	<b>2.317.336</b>	<b>2.343.049</b>	<b>2.368.282</b>	<b>2.393.011</b>	<b>2.417.325</b>	<b>2.441.123</b>	<b>2.464.322</b>
Suma Comunas	1.711.903	2.082.051	2.098.470	2.114.389	2.129.705	2.144.289	2.158.173	2.171.222	2.183.480	2.194.857	2.205.418	2.215.196
Suma Corregimien	81.588	132.443	140.533	150.855	161.673	173.047	184.876	197.060	209.531	222.468	235.705	249.126
<b>Total Medellín</b>	<b>1.793.491</b>	<b>2.214.494</b>	<b>2.239.003</b>	<b>2.265.244</b>	<b>2.291.378</b>	<b>2.317.336</b>	<b>2.343.049</b>	<b>2.368.282</b>	<b>2.393.011</b>	<b>2.417.325</b>	<b>2.441.123</b>	<b>2.464.322</b>
Cabecera Medell	1.712.536	2.175.681	2.201.335	2.228.669	2.255.845	2.282.794	2.309.446	2.335.568	2.361.134	2.386.233	2.410.765	2.434.647
Resto Medellín	81.590	38.813	37.668	36.575	35.533	34.542	33.603	32.714	31.877	31.092	30.358	29.675
<b>Total Medellín</b>	<b>1.794.126</b>	<b>2.214.494</b>	<b>2.239.003</b>	<b>2.265.244</b>	<b>2.291.378</b>	<b>2.317.336</b>	<b>2.343.049</b>	<b>2.368.282</b>	<b>2.393.011</b>	<b>2.417.325</b>	<b>2.441.123</b>	<b>2.464.322</b>

Fuente: Censo 2005. Distribución elaborada por convenio entre el DANE y el Municipio de Medellín entre sep 2009 a junio 2010

[39] Censo de 2005.

[40] Ibíd.

Se espera que para el año 2015 la población se incremente en un 7.55%, alcanzando así un total de 2.454.322 habitantes, de los cuales el 52.94% serán mujeres y 47.06% hombres.

La tasa promedio de esperanza de vida al nacer para ambos sexos en el quinquenio 2005-2010, es de 75,16 años, siendo de 77,63 años para las mujeres y de 72,81 para los hombres; en el mismo quinquenio, la tasa global de fecundidad es 2,03. La tasa bruta de natalidad es 16.1 nacidos vivos por cada mil habitantes.

El 92.94% del total de la población de Medellín residía en las zonas urbanas, distribuida en 16 comunas, 249 barrios, y sólo el 7.06% restante se localizaba en el área rural, en 5 corregimientos, 52 veredas; la densidad poblacional era de 62 habitantes por hectárea [41]; en las zonas urbanas 227 frente a 6 hab/ha en la zona rural. Las comunas de Belén y Doce de Octubre albergaban el mayor número de población, mientras que en el área rural estaban en San Antonio de Prado y San Cristóbal. Las densidades más altas se concentraban en las comunas Doce de Octubre y Popular con el 8.84% de la población y en el zona rural las densidades netas más altas se registraban en los corregimientos de San Antonio y Altavista con un 61% del total rural.

[ver Cuadro 5. Distribución de la población y densidades por comunas y corregimientos página siguiente]

En general se presentan las siguientes expresiones de las condiciones de la población, según el Sisbén, a diciembre de 2008:

El 69% de la población del municipio se encuentra en condición de pobreza; más del 90% de la población rural comparte tal condición. Del total de la población encuestada, 1.591.512 personas, estaban clasificadas en el nivel 1 el 26.33%, en el nivel 2 el 45.83%, en el nivel 3 el 27.54% y en los niveles 4,5 y 6, el 0.31% de la población clasificada en el Sisbén. Para la articulación y complementariedad de las políticas públicas, entre las cuales está la política habitacional, los 3 primeros niveles de pobreza según el Sisbén, aglutinan en la población objetivo prácticamente al 100% de la población citada.

---

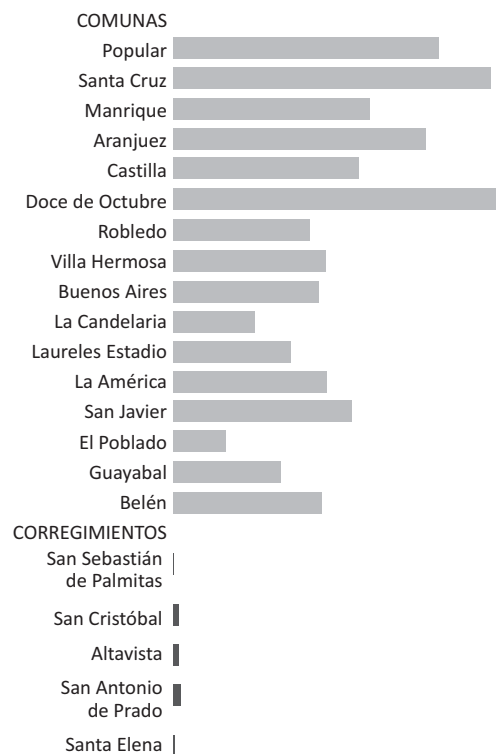
[41] Densidad neta.

**Cuadro 5.**

Distribución de la población y densidades por comunas y corregimientos

Comunas	Población	Hectáreas	Densidad neta
1. Popular	125.110	309,91	403,70
2. Santa Cruz	106.070	219,72	482,75
3. Manrique	152.715	509,48	299,75
4. Aranjuez	158.911	412,77	384,98
5. Castilla	145.049	512,89	282,81
6. Doce de Octubre	188.475	385,18	489,32
7. Robledo	159.895	771,44	207,27
8. Villa Hermosa	132.526	571,83	231,76
9. Buenos Aires	134.101	605,37	221,52
10. La Candelaria	84.736	682,23	124,20
11. Laureles Estadio	119.715	668,13	179,18
12. La América	93.108	398,11	233,88
13. San Javier	131.647	485,04	271,42
14. El Poblado	116.864	1.452,81	80,44
15. Guayabal	89.382	546,28	163,62
16. Belén	191.401	845,91	226,27
<b>Subtotal comunas</b>	<b>2.129.705</b>	<b>9.377,11</b>	
Corregimientos	Población	Hectáreas	Densidad neta
50. San Sebastián de Palmitas	3.914	5.779,31	0,6772
60. San Cristóbal	46.512	5.452,96	8,5297
70. Altavista	27.020	2.912,14	9,2784
80. San Antonio de Prado	71.701	6.056,54	11,8386
90. Santa Elena	12.519	7.419,39	1,6873
<b>Subtotal corregimientos</b>	<b>161.666</b>	<b>27.620,34</b>	
<b>Total</b>	<b>2.291.371</b>	<b>36.997,45</b>	<b>61,93</b>

Fuente: Censo DANE 2005, proyecciones DANE y Alcaldía de Medellín.  
Departamento Administrativo de Planeación 2010.

**Gráfico 3.** Densidad de población por comunas y corregimientos

El total de los hogares registrados en el Sisbén, es igual a 391.537, de los cuales, clasificados en el nivel uno y dos 266.166 hogares, 90.54% en las comunas (241.000 hogares), y el 9.46% en los corregimientos (25.166 hogares). Las comunas del Doce de Octubre, Manrique, Villa Hermosa, Popular y San Javier, albergan el 48.84% de los hogares, mientras que los corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal albergan el 79.11% de los hogares.

Aunque la composición de los hogares según el tamaño fluctúa entre hogares unipersonales (6,4%) y hogares de más de 10 personas (0,43%), la suma del número de personas por hogar entre 5 y más de 10 miembros alcanza el 30,5 %, lo que evidencia un altísimo porcentaje de hacinamiento en las viviendas de la población objetivo.

**Cuadro 6.** Hogares clasificados en el Sisbén por comunas y corregimientos

Comunas	Número de hogares Sisbén 2008	Comunas	Número de hogares Sisbén 2008
1. Popular	33.831	9. Buenos Aires	26.412
2. Santa Cruz	24.722	10. La Candelaria	7.664
3. Manrique	35.682	11. Laureles-Estadio	386
4. Aranjuez	32.848	12. La América	3.082
5. Castilla	25.913	13. San Javier	33.179
6. Doce de Octubre	38.411	14. El Poblado	940
7. Robledo	30.976	15. Guayabal	10.346
8. Villa Hermosa	34.369	16. Belén	20.491
Corregimientos		Número de hogares Sisbén 2008	
Palmitas		1.076	
San Cristóbal		9.294	
Altavista		3.952	
San Antonio de Prado		16.247	
Santa Elena		1.716	
Total de hogares clasificados en el Sisbén	391.537	100%	
Hogares que habitan en las comunas	359.252	92%	
Hogares que habitan en los corregimientos	32.285	8%	

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Metroinformación, Sisbén diciembre 2008.

Mientras que la jefatura de hogares masculina es del 57.31%, la jefatura realizada por mujeres es del 42.69%. El 0.78% de las mujeres informaron estar en embarazo al momento de la encuesta y aproximadamente el 2% del total de la población presentaba algún grado de discapacidad.

El desplazamiento forzado ha sido una constante en la ciudad de Medellín en los últimos 20 años. La población en situación de desplazamiento reportada por la Personería Municipal en el periodo 2000-2008 ascendió a un total de 104.090 personas desplazadas, según el informe presentado en el 2008.

Según el Observatorio de desplazamiento forzado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia [42] hoy la ciudad presenta asentamientos de población en situación de desplazamiento nucleados entre 1992-2008 en las comunas: Popular, Manrique, Aranjuez, Castilla, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires, La América, San Javier, Guayabal y Belén, y en los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado. Los asentamientos dispersos entre 1996-2008 en las comunas: Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranjuez, Castilla, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires, La Candelaria, La América, San Javier, Poblado, Guayabal y Belén, y en el corregimiento de Altavista.

Adicionalmente se encuentran pequeños asentamientos nucleados en las comunas: Popular, Manrique, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa y San Javier. Los asentamientos nucleados se hacen por articulación de población desplazada y por destechados que se unen para invasión de un lote y levantamiento de los ranchos, mientras que los asentamientos dispersos son realizados por núcleos familiares o de manera individual en casas o habitaciones de familiares puede decirse que temporalmente mientras encuentran otro lugar [43].

En la misma investigación referenciada es claro que el nivel educativo prevaleciente de esta población es ninguno o tienen algún grado de primaria, que en su mayoría llegan mujeres, niños(as) y ancianos, jóvenes solteros(as), en condiciones de extrema pobreza e indigencia, con jefatura predominante femenina y que entran a engrosar y a presionar a la baja el índice de desarrollo humano y la cobertura de servicios de la ciudad. La población a su llegada a la ciudad se encuentra urgida del reconocimiento estatal y del restablecimiento de sus derechos en los que se destaca el derecho a la ciudad y los derechos del hábitat.

---

[42] Caracterización del desplazamiento forzado, en la ciudad de Medellín, comunas y corregimientos. Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios políticos. Coordinación metodológica y académica Gloria Naranjo. Febrero de 2009.

[43] Ibid.

## **La migración**

Es un factor sociodemográfico relacionado con las condiciones de atracción de la ciudad de Medellín, principalmente jalonado por el rezago de las regiones del departamento de Antioquia y expresado en sus niveles de pobreza, bajo desarrollo humano y necesidades básicas insatisfechas. La ciudad es demandada para vivir por sus condiciones de aglomeración y concentración de servicios sociales y oportunidades de educación, la calidad de los servicios públicos, la posibilidad de recibir subsidios y de trabajar, principalmente desde la informalidad. En los últimos años la promoción de la imagen de ciudad competitiva y la existencia de redes sociales urbanas regionales promueven como alternativa la migración a la ciudad. En la actualidad se desconoce el valor del indicador de migración, sin embargo se traduce en el incremento de la tasa de crecimiento de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

## **Nivel educativo**

Tomando como referencia general 1.591.512 personas para el año 2008 en su nivel educativo se tiene el siguiente resultado:

- Sin ningún nivel educativo había 301.089 personas para un porcentaje de exclusión educativa del 19% de la población encuestada, 18.46% en el área urbana y el 20.53% en el área rural.
- Con algún grado de primaria: 40% de la población encuestada.
- Con algún grado de secundaria o bachillerato el 37%.
- El 4% en nivel técnico, tecnológico o de educación superior.

## **Desempleo e informalidad**

Entre 2005-2008, tasas de desempleo entre el 12% y el 13.6%. 2009 para Medellín fue del 18%. Por su parte, las tasas de subempleo oscilan entre el 21.2% en 2005 y el 26.5% en el año 2008.

## **Nivel de ingresos de la población**

El 67% no percibe ingresos, es decir, no realiza actividades remuneradas en la sociedad (1.059.693); el 31.16% recibe menos de un salario mínimo y 2% entre \$500.000 y \$700.000 mensuales. Puede afirmarse que por ingresos percibidos, el 100% de la población clasificada en el Sisbén se encuentra en estado de indigencia o de pobreza.

En la actualidad y de acuerdo con la metodología utilizada por la “Misión de Expertos”, para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, afirma que una persona está en situación de pobreza cuando debe sobrevivir con un ingreso no mayor a US\$ 6,13 diarios. [44]

Una familia de cuatro personas es pobre cuando su ingreso mensual no supera \$1.086.000. Cuando los recursos mensuales son menores de \$468.000 mensuales se considera que se encuentra en estado de indigencia. El coeficiente de Gini sigue en el mismo nivel: 0,59.[45]

#### **Nivel de dependencia del 51%**

43% menores de 15 años y el 8% mayor de 62 años.

#### **Afiliación a la seguridad social**

De un total 1.591.512 personas el 45% no están cubiertas por ningún sistema de salud. De éstos, el 96% son urbanos (686.484) y el 4% rurales (26.887). El 10% del total paga directamente su seguridad social de salud, 18% es población beneficiaria.

#### **Algunos aspectos sobre el desarrollo organizacional y la participación comunal**

En la actualidad en Medellín se tiene un registro de existencia de 69 Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) [46] , con 3.591 grupos familiares afiliados; 42 de las organizaciones cuentan con asesoría por parte del Instituto Social de Vivienda y Hábitat ISVIMED. De éstas, seis están configuradas por mujeres y una por negritudes, el 52.38%, es decir, 22 OPV cuentan con un proyecto habitacional propio, tan sólo siete están aprobados y 6 de ellos en ejecución.

En el contexto del Sistema Municipal de Planeación, los Planes de Desarrollo Local -PDL como procesos de gestión participativa para el fomento del desarrollo integral y el fortalecimiento de las capacidades comunales y actitudes de solidaridad, se encuentran en diferentes momentos de su implementación. Dichos planes han sido producto de la movilización de las comunidades para el desembolso tanto de recursos públicos ordinarios como del presupuesto participativo priorizados por los habitantes en los consejos consultivos comunales y corregimentales.

---

[44] Diario El País, Noviembre 11 de 2009.

[45] Ibíd.

[46] Según registros administrativos del Instituto Social de Vivienda y Hábitat Medellín, 2010

El Presupuesto Participativo como proyecto estratégico para el desarrollo local, promueve los programas de fortalecimiento de organizaciones y la formación de liderazgos, dinámicas que vienen generando transformación en los tejidos sociales y en las redes barriales y veredales, en las relaciones entre el Estado y las comunidades y en el liderazgo social de la ciudad.

Desde 2008 el presupuesto oficial de Medellín tiene dos modos de ordenación del gasto público social en donde el primero corresponde a la priorización y asignación tradicional que realizan las diferentes dependencias municipales para dar cumplimiento a sus deberes misionales y a la superación de las necesidades de la población residente en el municipio; la segunda corresponde a la priorización y asignación de los recursos por parte de la diferentes comunidades que habitan las 16 comunas y los 5 corregimientos.

Medellín actualmente hace parte del grupo de municipios colombianos que implementan Sistemas de Gestión por Resultados (SGR). De allí que semestralmente entregue informes o rendición de cuentas sobre el presupuesto de inversión por resultados (PPR) en donde se puede observar que alrededor del 5% del presupuesto es priorizado por las diferentes comunidades.

POAI* vigencia fiscal 2010 \$ 2.220.891	Presupuesto Participativo (PP) \$112.001.000
POAI vigencia 2009 \$1.981.572.657.639	PP 2009 \$101.042.187.000
POAI vigencia fiscal 2008 \$1.579.470	PP \$1.575.461

Fuente: Presupuesto por resultados de Medellín (PPR) 2008,2009 y 2010 [47]. \*Plan Operativo Anual de Inversiones.

Del total de la población de 14 años y más, a junio de 2010 estimada en 1.913.084 habitantes (82% del total), como potencial de votantes en las jornadas de priorización de las inversiones vigencia fiscal 2011 dentro del proceso de planeación local y presupuesto participativo, acudieron a la jornada de priorización el 5.41% de los habitantes urbanos y rurales, es decir, 103.514 ciudadanos y ciudadanas, entre los cuales se concentra la mayor participación en las siguientes comunas y corregimientos, destacando que tradicionalmente son los corregimientos quienes tienen mayor participación de éstos procesos democráticos:

[47] Consulta en:  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/Pilotosterritorialesdegesti%C3%B3nporresultados.aspx>



**Comunas con la mayor participación de votantes**

7. Robledo	6.12%
8. Villa Hermosa	5.89%
5. Castilla	4.67%
3. Manrique	4.43%
16. Belén	4.14%

**Corregimientos con la mayor participación de votantes**

50. San Sebastián de Palmitas	22.21%
60. San Cristóbal	21.19%
70. Altavista	12.09%
80. San Antonio de Prado	9.00%
90. Santa Elena	

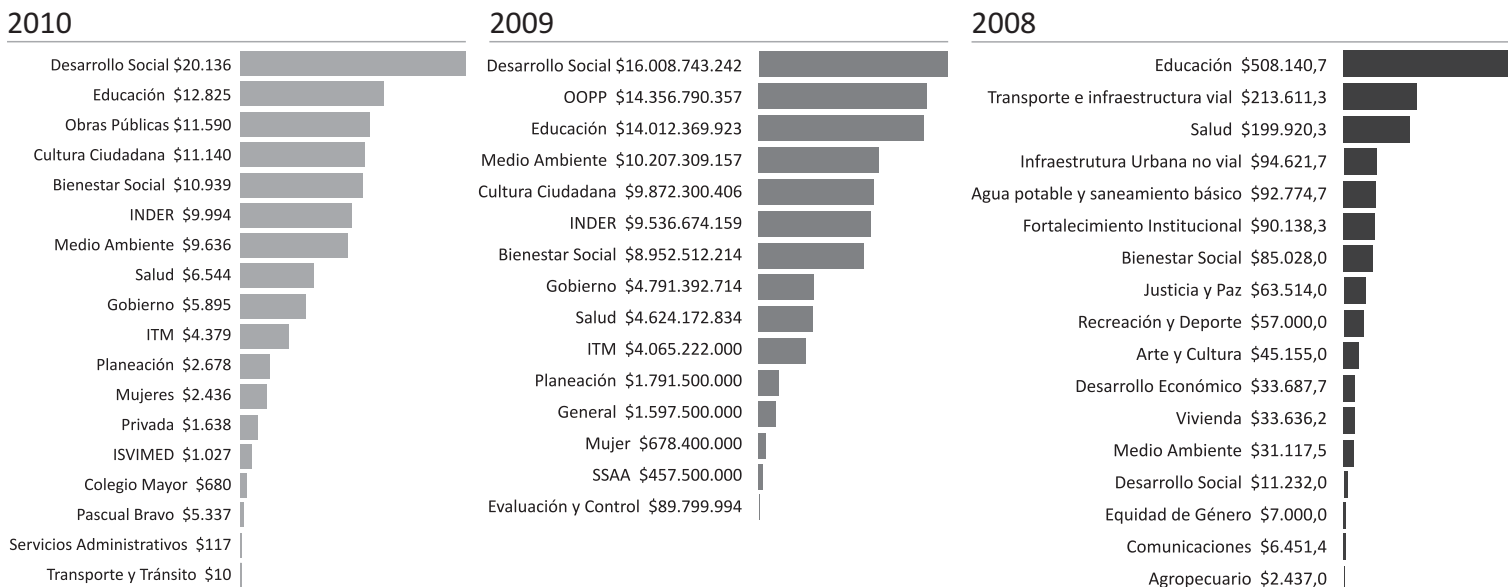
Los porcentajes están dados con base en el total de 103.514 votantes (55.457 personas más que en 2009).

La realización de las Asambleas barriales y veredales en el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo para el año 2010, permitió dar a conocer que la priorización de las inversiones en las diferentes comunas y corregimientos tiene estrechas relaciones con el mejoramiento de la habitabilidad en las diferentes comunidades urbanas y rurales, pues los ocho temas más destacados comprenden aspectos socioeconómicos, físico espaciales y socioculturales. A continuación se detalla el resultado procesado por la Secretaría de Desarrollo Social, a mayo de 2010:

- **Educación:** Fue el asunto más importante en nueve comunas: Popular, Castilla, Doce de Octubre, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires, Laureles-Estadio, El Poblado y Belén y Corregimiento Altavista.
- **Atención a población vulnerable:** Infancia y adultos mayores fue el asunto más importante para las comunas: Santa Cruz y La América y para los corregimientos de San Sebastián de Palmitas y San Cristóbal.
- **Seguridad alimentaria:** en la comuna de Santa Cruz y el corregimiento de Santa Elena.
- **Salud:** Fue el aspecto más importante para la comuna de Aranjuez.
- **Creación de empresas productivas:** comuna de la Candelaria.
- **Vivienda:** fue el aspecto más importante para la comuna de San Javier.

- **Mejoramiento y construcción de equipamientos municipales de todo tipo (deportivos, culturales, sociales, recreativos y de salud):** para el corregimiento de San Antonio de Prado.
- **Formación cultural:** fue el asunto más importante para la comuna de Guayabal

**Gráfico 2.** Distribución del presupuesto de inversión destinado al presupuesto participativo 2008 - 2010



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. 2010.

## Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales

## TENDENCIAS

**La transición demográfica** continuará en el mediano plazo, con un incremento en la esperanza de vida, disminución en la mortalidad infantil y en la fecundidad. Los hogares son cada vez más diversos, aumentan los hogares unipersonales y monoparentales, las familias encabezadas por mujeres; en Medellín, en la actualidad son 167.155 mujeres en esa condición.

**El nivel de atracción de la ciudad** se mantiene por la oferta de servicios públicos, de educación, salud y oportunidades de empleo [48], el conflicto armado será variable con subas y bajas, lo mismo que el conflicto intraurbano.

**La población en situación de desplazamiento** que proviene de regiones con alto nivel de pobreza e inequidad afectarán de manera regresiva el perfil sociodemográfico de la población objetivo, en la medida en que se articulan patrones diferenciales urbanos y rurales con población en extrema pobreza y prácticas culturales de agrupamiento de hogares, tasas de natalidad, nivel educativo alcanzado, desarrollo del capital humano y del capital social que no permiten revertir en el corto plazo las condiciones de inequidad y de vulnerabilidad.

#### **Socioeconómica.**

Las predicciones de mejoramiento de la tasa de desempleo en la ciudad no se han cumplido [49]. Se esperaba que para el 2007 fuera de 11% y efectivamente subió al 12.1%. Para el 2010 un 8%. No obstante el repunte del desempleo en 2009 al 18% es desalentador en el contexto de la economía nacional y mundial y ha retado al sector público y privado, que desde la percepción de “Medellín cómo vamos”, viene insistiendo en que el problema prioritario a resolver tiene que ver con la generación de empleo.

El crecimiento de la informalidad seguirá sostenido y se desaprovechará parte del capital humano y social existente generándose mayor inequidad urbana y rural.

La población pobre y en miseria crecerá y en consecuencia se darán mayores niveles de vulnerabilidad económica y social de la población vulnerable.

La dificultad de acceso al financiamiento que afecta a una gran parte de la población en segmentos socioeconómicos bajos-bajos y bajos, debido al carácter informal e incierto de los ingresos de los grupos familiares y al sesgo en la orientación de las políticas y la regulación del sistema de financiamiento de la vivienda, sigue constituyendo un problema que no ha sido resuelto.

---

[48] Medellín Cómo Vamos. [En línea] Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/>

[49] Segundo Congreso de Ciudad. Equidad, inclusión y lucha contra la pobreza. Medellín. 2005.

### **Socioculturales.**

Las transformaciones socioculturales influirán de manera decidida en la disminución de las vulnerabilidades de la población. En el mediano plazo dependerán de las políticas públicas urbanas, regionales y locales y en la inversión en capital humano y capital social.

Crecimiento de la densidad habitacional y del hacinamiento por la estandarización de la producción en vivienda nueva y hábitat.

Se agudizan los conflictos familiares por las condiciones inadecuadas de habitabilidad de la vivienda y el entorno.

En consecuencia, el cambio demográfico y las dinámicas poblacionales son manifestaciones de relaciones multisistémicas y generadoras de población pobre y vulnerable que obliga al Estado a la inclusión de esta población a los beneficios del crecimiento económico en conformidad con el Estado Social de Derecho.

### **Transición urbanística**

Seguirán densificándose las zonas calificadas como de riesgo no recuperable, debido a la escasa oferta asequible de suelo regulado. Generando así concentración de población en situación de pobreza en áreas con restricciones severas para la urbanización, lo que pondrá en alerta a las instituciones referente a las inversiones en mejoramiento y reasentamiento, pues no tendrían sostenibilidad en el tiempo.

El Sistema Municipal Habitacional tendrá como premisa el enfoque de derechos-aseguramiento y goce efectivo, la lucha contra la pobreza, la inclusión social y el desarrollo de capacidades a través de la formación del capital humano y la aplicación e inserción de tecnología en los diferentes procesos.

## Componente 2. Cobertura y calidad

### Variable Gestión del suelo, fomento y productividad

#### DEFINICIÓN Variable Estratégica

La gestión del suelo busca ejercer plenamente la función pública del ordenamiento del territorio [50] mediante el impulso, coordinación, articulación, concertación e implementación de disposiciones, acciones [51] y actuaciones urbanísticas necesarias para lograr la protección, promoción y realización del derecho constitucional a una vivienda digna desde una perspectiva integral, integrada e integradora del sistema de asentamientos humanos; utilizando todo el potencial de los diversos instrumentos de planeación territorial, gestión del suelo -urbanísticos, jurídicos y de financiación- y de los sistemas de producción habitacional. Teniendo como marco de actuación el modelo de organización compacto, policéntrico y diverso del territorio municipal, las determinantes y directrices emanadas del sistema ambiental, de ordenamiento territorial metropolitanas, del plan integral de desarrollo metropolitano y los lineamientos de política pública regional y nacional.

La gestión del suelo de la política habitacional, guiada por los principios del ordenamiento territorial [52] y por criterios de calidad ambiental, eficacia social y productividad, pone en juego las capacidades y los recursos con los que cuentan los diversos actores y personas que intervienen en las transformaciones territoriales para garantizar la acción articulada y concurrente con la que se enfrenta la baja capacidad institucional en el ejercicio del control urbanístico, la especulación del suelo, la deficiente calidad de los proyectos habitacionales, los desequilibrios en la distribución de los asentamientos humanos, la segregación socioespacial y, en consecuencia, los acumulados déficit cualitativos y cuantitativos de vivienda y hábitat.

[50] Artículo 3 de la Ley 388 de 1997, ver numeral 4.4.1 variable derechos constitucionales de la vivienda y el hábitat.

[51] Ley 388 de 1997, artículo 8. Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: (...) 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social, 8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

[52] Artículo 2 de la Ley 388/97: La función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La habitabilidad y funcionalidad de los asentamientos humanos urbanos-rurales exige de sistemas de gestión del suelo y de la tierra que logren incrementar el acceso a la vivienda social prioritaria y hábitats adecuados para los hogares y comunidades de menores ingresos y que se integre la variable de productividad desde una perspectiva solidaria, utilizando los instrumentos del desarrollo territorial.

El suelo como factor de producción de bienes y servicios, constituye una demanda derivada, porque no se demanda el suelo como tal, sino los atributos asignados en términos de las edificaciones, las viviendas, los equipamientos colectivos y productivos, los espacios públicos, y otros bienes públicos, colectivos y de interés social que puedan desarrollarse utilizando el suelo y la tierra.

Dentro de los aspectos a tener en cuenta en la gestión del suelo y de la tierra, desde los enfoques de derechos y diferencial de las políticas públicas, están:

- Las dinámicas de las transformaciones locales, metropolitanas y regionales.
- El estudio, evaluación, determinación de requerimientos, calificación y programación de suelos para desarrollos residenciales de interés prioritario.
- La identificación y valoración de las potencialidades de la densificación, diferenciadas de acuerdo con las características de los territorios, especificidades y dinámicas poblacionales.
- La calidad y aumento de la producción de bienes y servicios habitacionales de interés prioritario.
- La diversificación de alternativas favorables a la población, incluidos los desarrollos progresivos, el acceso a vivienda usada y vivienda de alquiler.
- Los diseños urbanísticos y arquitectónicos con estándares adecuados, en articulación con las Agendas Ambiental, Hábitat y de Ciencia, Tecnología sostenible e Innovación Social.
- La asequibilidad, precios, estructura de costos y estratificación socioeconómica.
- El mantenimiento de los conjuntos habitacionales.
- La articulación con los tejidos productivos y los procesos de economía social.
- La diversificación en las tipologías.
- La adecuación cultural y valoración de los patrimonios naturales, paisajísticos y construidos

## SITUACIÓN ACTUAL    Variable Gestión del suelo, fomento y productividad

Marco jurídico e institucional en materia de gestión del suelo y de la tierra para el acceso a la vivienda digna y al hábitat sostenible.

Dentro de los referentes del Sistema de las Naciones Unidas a seguir en materia de gestión del suelo para garantizar el acceso a la vivienda adecuada y el desarrollo de asentamientos humanos *sostenibles, seguros, salubres, habitables, equitativos y productivos*, están los Programas o Agendas Ambientales (21), Agenda Hábitat, Objetivos de Desarrollo del Milenio y, el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos adoptado por los países de la región, que comprende el Programa 'Agenda' Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos de América Latina y el Caribe de la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo. La Agenda reconoce cinco áreas temáticas prioritarias:

- Ampliar las escasas posibilidades que hoy tienen los pobres para acceder al suelo urbano.
- Proporcionar servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares más vulnerables.
- Perfeccionar los caminos para que la población que carece de vivienda, o habita en viviendas precarias pueda acceder a alojamientos que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad.
- Contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala vecinal, local y de ciudad, al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad urbana.
- Proveer espacios y facilidades para que los pobres urbanos puedan desarrollar actividades productivas e incrementar sus ingresos.

Para responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal del suelo se han identificado dos áreas de políticas prioritarias que se refieren a: (i) Mejorar la seguridad de la tenencia, particularmente para los sectores de menores recursos (ii) Desarrollar políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos.

De la Red CYTED XIV.B, "Viviendo y Construyendo". Diez Postulados de cara al Hábitat II [53].

(...) **8. Acceso al suelo urbano para todos.** Ante la crisis urbana que afrontan las ciudades latinoamericanas es cada vez mayor la población con menores ingresos que no tiene acceso al suelo urbano a través del mercado legal, y que mediante mecanismos no formales va conformando vastos asentamientos populares con carencia o insuficiencia de servicios básicos, en áreas periféricas o sitios de alto riesgo ambiental frágiles ante eventos destructivos y con altos grados de precariedad legal. Así se estructura una ciudad dual, segregada, fragmentada entre "lo formal y lo informal", "legal e ilegal" que profundiza las desigualdades en el uso y apropiación del espacio urbano y refuerza los procesos de exclusión social.

La construcción de una ciudad equitativa y sustentable exige profundizar en la lógica de producción que generan los mecanismos de exclusión propiamente urbanos, entre ellos los procesos de valorización de la tierra y las formas de apropiación privada de un valor socialmente producido, a fin de encontrar nuevas vías que permitan recuperar la función social del suelo y la propiedad urbana, redistribuir beneficios de la urbanización y facilitar el acceso al suelo a todos los sectores sociales.

En esta línea se considera insoslayable: nuevas formas de planificar y construir la ciudad, con el protagonismo central de los ciudadanos, en el marco de nuevas reglas, más justas y democráticas; el reconocimiento físico y jurídico del territorio popular que implica la consolidación en las condiciones de habitabilidad y en la seguridad de la tenencia de la tierra; la remoción de obstáculos que impiden la disponibilidad real de tierra urbana en cantidad y calidad suficiente para los nuevos retos del desarrollo urbano y en especial de la urbanización popular, concepto que incorpora al suelo, los servicios urbanos necesarios y localización integrada a la trama urbana existente; y el involucramiento responsable de todos los sectores

---

[53] La red es parte del subprograma XIV "Tecnología para la Vivienda de Interés Social" del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, conducido por los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología de los países Iberoamericanos. En Asamblea de la Red, celebrada en La Habana en 1994, integró una Comisión de trabajo para definir sus postulados ante la Conferencia Mundial de la Ciudad Hábitat II. [En Línea] Disponible en:

<http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a011.html>



sociales en una acción concertada donde el gobierno local cumple un rol estratégico en el manejo del suelo urbano para salvaguardar el carácter sustentable y equitativo del desarrollo urbano. (...).

En Colombia, acorde con los preceptos de la constitución política de 1991, las leyes 152 de 1994 orgánica del Plan de Desarrollo, 128 de 1994 orgánica de Áreas Metropolitanas, 99/93 del Sistema Nacional Ambiental, 388 de 1997 de desarrollo territorial [54] y 614 de 2000 que adiciona la Ley 388 creando los comités de integración territorial para la implementación de los planes de ordenamiento territorial, de obligatoria conformación entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana, constituyen el marco legal más relevante para emprender los procesos de planificación y gestión del ordenamiento territorial.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) tiene a su cargo la orientación, formulación e implementación de políticas, programas y planes en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable, saneamiento básico, ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial.

El MAVDT, por medio del Decreto 3600 de 2007, reglamenta las disposiciones de las Leyes 99/93 y 388/97 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y, por el Decreto 564 de 2006 reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; el reconocimiento de las edificaciones; a la función pública que desempeñan los Curadores Urbanos y a la legalización de asentamientos humanos constituidos por vivienda de interés social.

---

[54] El Artículo 10 de la Ley 388/97, establece que los municipios deberán tener en cuenta determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, en síntesis prevalece el sistema natural y, los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal conforme la Ley 128/94

Como se citó en el marco referencial de la variable estratégica derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible, el documento Visión Colombia 2019 (DNP 2005), en su objetivo dos para la construcción de una sociedad más igualitaria y solidaria, define la estrategia de “Construcción de Ciudades más Amables”, en coherencia con los Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano y Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial, documentos Conpes 3305/04 y 3343/05 en el marco de los compromisos de la Cumbre del Milenio (2000) y Johannesburgo (2002), en este contexto define las metas de desarrollo urbano y vivienda:

#### Metas de desarrollo urbano:

- Incremento del espacio público, de 4 m<sup>2</sup> a 10 m<sup>2</sup> por habitante entre 2005-2019.
- Uso planificado y ahorros en el consumo del suelo, con la meta de ahorrar 25.000 has, entre 2005-2019.
- La gestión efectiva del desarrollo urbano, a partir del mayor uso de los instrumentos de gestión del suelo, observatorios y bancos inmobiliarios.

#### Metas de vivienda:

- Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios, reduciendo el déficit cuantitativo del 19.4% al 12.3% entre 2005-2019; un millón de viviendas nuevas entre 2005 y 2010 como punto de inflexión para detener el aumento del déficit.
- Mejorar las condiciones en asentamientos precarios, reduciendo el déficit cualitativo de 10% a 0% entre 2005-2019; con 240.000 viviendas mejoradas entre 2005-2010, déficit 6%.
- Incrementar la participación del sector financiero, aumentando la relación cartera/PIB del 5.9% al 12.5% entre 2005 y 2019.
- Sector edificador eficiente y competitivo, con medidas como una red nacional de información, pólizas de garantías y estándares de calidad.
- Fortalecer el sector inmobiliario con sistemas de calidad e información.

#### En agua potable y saneamiento básico:

- Lograr coberturas urbanas universales de acueducto y alcantarillado;
- Reducir la contaminación hídrica incrementando el tratamiento de aguas residuales de 10 a 50%;
- Lograr la disposición adecuada de los residuos sólidos del país en 2010;
- Fomentar el fortalecimiento institucional del sector vinculando operadores especializados.

En el documento “Aprovechar la potencialidades del campo”, Visión Colombia 2019 incluye la estrategia “Desarrollo rural: reducir la pobreza y generar nuevas oportunidades para el campo”, entre otras, define las siguientes metas:

- Meta 9: Promover el acceso a la tierra y fortalecer los derechos de propiedad de la misma.
- Meta 11: Mejorar la oferta y el acceso a bienes y servicios públicos. El déficit de vivienda rural disminuye en al menos 10% con un 70% de participación del sector privado.

Por otro lado, en la propuesta para “Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible”, se propone garantizar la inclusión de criterios ambientales en la definición de políticas, planes y programas sectoriales; también, Incorporar las consideraciones de riesgo en la planificación y la gestión, para ello, dice, se requiere Incrementar la información para la gestión del riesgo y Mejorar la gestión del riesgo a través de los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación.

En el ámbito subregional, de acuerdo con las definiciones de la Ley 128/94, la Junta Metropolitana tiene dentro de sus atribuciones básicas adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos prevalece sobre los planes que adopte los municipios que la integran; dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural y coordinar en su ámbito el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social de conformidad con lo previsto en la Ley 3 de 1991.

De las trayectorias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) en materia de vivienda y hábitat se identifican las siguientes:

Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana *El futuro de la ciudad metropolitana 2015* (1997), el cual identificó como uno de los proyectos estratégicos el “Diseño de un Plan Metropolitano de Vivienda y Hábitat”, idea que aparece documentada en “La Visión y los Proyectos” (1998), proyecto 7. Política Metropolitana de Vivienda y Hábitat, dice: *sobre la base de un pacto colectivo considerando las directrices de ordenamiento territorial metropolitanas para ampliar las posibilidades de acceso a toda la población a la vivienda de calidad.*

El PIDM *Proyecto Metrópoli* 2002-2020, adoptado por Acuerdo Metropolitano 018 de 2001 señaló dentro de hechos metropolitanos y proyectos estratégicos “la Política Metropolitana de Vivienda y Hábitat”. Luego se publica en diciembre de 2003 el documento “Programas Estratégicos Centralidades, Vivienda y Movilidad,” el cual contiene el *programa para la formulación de la política de vivienda y hábitat*, expresa, (...) *la vivienda debe declararse como hecho metropolitano con el propósito de que el AMVA pueda intervenir en estructurar y liderar el sistema metropolitano de vivienda y hábitat, dictar políticas generales en la materia, concertar compensaciones.*

En 2005 se publica el documento Criterios Ambientales para la Vivienda y el Hábitat en el Valle de Aburrá [55], el cual hace parte de los anexos del documento técnico de soporte “Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT)” del Acuerdo 15 de 2006, por medio del cual la Junta Metropolitana adopta las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo.

Las DMOT establecen parámetros sobre: densidad habitacional en el suelo urbano, criterios para determinación de los usos y tratamientos del suelo urbano, zonificación del suelo rural metropolitano, criterios para determinar áreas de expansión. Por medio del capítulo 4. Apoyo a la política de vivienda metropolitana del AM 15/06, en forma expresa se establece:

Art. 48: La política de vivienda como hecho metropolitano.

Art. 49: De los principios para la formulación de la Política de Vivienda Metropolitana.

Art. 50: De los criterios para la identificación de sectores para el desarrollo de programas de vivienda.

Art. 51: Contribución de las Directrices de ordenamiento metropolitano a la política de vivienda.

Art. 52: Coordinación institucional para el desarrollo de la política de vivienda en el Valle de Aburrá.

---

[55] Producto de un convenio con la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, perfeccionado desde el año 2000, gestionado mediante el programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana -FIGAU, del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en cofinanciación con el Banco Mundial.

Por Acuerdo Metropolitano No. 40 de 2007 se adopta el PIDM 2008-2020 *Hacia la integración regional sostenible* y deroga el AM 18/01, de conformidad con las DMOT retoma los hechos metropolitanos referidos a lo estructurado: “gestión del suelo urbano y rural dentro de las competencias de alcance metropolitano y la vivienda en torno a la necesidad de una política habitacional de carácter metropolitano”. El PIDM 2008-2020 reconoce los hechos metropolitanos en tanto procesos de planificación, gestión e intervención. Denomina el hecho metropolitano como “El Sistema de Vivienda de Interés Social” en articulación con los proyectos estratégicos metropolitanos: sinergia, ordenamiento espacial y accesibilidad, Desarrollo sociocultural y calidad ambiental [56].

Aunque la trayectoria indica la intencionalidad por concretar una política de vivienda y hábitat como hecho metropolitano, no podría afirmarse que en la actualidad esté construida dicha política, como tampoco, la coordinación y articulación efectiva para la provisión de suelo asequible regulado. Los municipios son recelosos en la materia, aún más cuando se trata de políticas inclusivas que tienen dentro de los imperativos las respuestas al hábitat y la vivienda social prioritaria. Podría decirse que desde 1991 que entra en vigencia la Ley 3 por la que se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, poco se ha avanzado en la construcción del Sistema Metropolitano.

Sin embargo, hacia el futuro será muy valiosa la puesta en marcha de instrumentos de planeación y gestión previstos en los Acuerdos Metropolitanos 15/06 y 40/07 como el Plan Metropolitano de Vivienda y Hábitat y el Proyecto de Mejoramiento Integral del Hábitat por medio del cual se apoya a diversos municipios en el mejoramiento integral de barrios. Otro de los proyectos que se había ideado con el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015-, el Sistema de reparto equitativo de las cargas y los beneficios y la creación del Banco Inmobiliario Metropolitano.

En la perspectiva regional, es de esperar que con el proyecto de Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA), que se desarrolla en el marco de la Agenda de la Comisión Tripartita -Gobernación

---

[56] Sinergia: busca potenciar el capital social, mediante la construcción de espacios multiestamentarios para generar alianzas, cooperación, complementariedad en la gestión y optimización en el uso de los recursos. Ordenamiento espacial y accesibilidad: busca implementar el modelo de ocupación del territorio bajo criterios de región de ciudades. Desarrollo sociocultural y calidad ambiental: tiene como objetivo mejorar las condiciones socioculturales y ambientales en el Valle de Aburrá.

de Antioquia, AMVA y Municipio de Medellín-, se acuerden los lineamientos y estrategias para el sistema de asentamientos humanos y en dicho marco, los criterios de actuación en materia de vivienda y hábitat, en consideración a las líneas estratégicas que ha esbozado el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA):

- Integrar y articular territorialmente a Antioquia,
- Promover el cambio para un desarrollo humano equitativo y sostenible,
- Revitalizar la economía antioqueña,
- Reconstruir el tejido social.

Alerta el manejo de los impactos esperados en materia de dinámicas poblaciones y asentamientos humanos con la implementación de los megaproyectos que se impulsan como el denominado “Autopistas de la Montaña”.

La situación actual en materia de la gestión del suelo urbano y de las tierras rurales en Medellín, de cara a los principios del desarrollo sostenible para garantizar la realización de los derechos-deberes constitucionales de la vivienda digna, a partir de las disposiciones de la Ley 388/97, del POT [57] y de los respectivos programas de ejecución incluidos en los planes de inversiones de los Planes de Desarrollo, indican que aunque se registran logros evidentes en los procesos de consolidación habitacional en los territorios populares, aún se tienen rezagos en la aplicación de las políticas e instrumentos de gestión del suelo y financiación que ofrece la ley de desarrollo territorial para concretar en orden a los principios el acceso a la vivienda de interés prioritario-VIP “adecuada” y para articularla a los elementos estructurantes del ordenamiento territorial.

Sigue vigente el desafío de la política habitacional de cambiar el enfoque de los programas concebidos en función de las prioridades sectoriales y de los presupuestos de inversión, para afianzar el enfoque territorial del desarrollo con los diversos territorios -implican sus moradores- como articuladores de la institucionalidad.

---

[57] Ampliar información en Documento Técnico de Soporte del POT, Acuerdo 46/06, vivienda y hábitat. [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

**Cuadro 7.**

Clasificación del suelo y tratamientos urbanísticos en el modelo de organización territorial de Medellín

Indicador	Número de Hectáreas
Área total del municipio	38.034
Área total de suelo urbano	10.677,7
Área total de suelo de expansión urbana con tratamiento de desarrollo	468,6
Área total de suelo rural	26.887,7
Área de suelo suburbano	1.740,9
Área de suelo de protección rural	21.829,80
Área total de suelo de protección por amenazas y riesgos naturales	2.177,91
Área total de suelo urbano con tratamiento de desarrollo	210,15 (2,17%)
Área total de suelo urbano con tratamiento de renovación urbana	164,65 (1,70%)
Área total de suelo urbano con tratamiento de Redesarrollo	1.007,40 (10,42%)
Área total de suelo urbano con tratamiento de consolidación	6.917,65 (71,60%)
Área total de suelo urbano en consolidación nivel 3 (CN3)	1.436,24
Área total de suelo urbano en consolidación nivel 2 (CN2)	3.852,35
Área total de suelo urbano en consolidación nivel 1 (CN1)	1.629,05
Área total de suelo urbano con tratamiento de mejoramiento integral	864,66 (8,95%)
Área total de suelo urbano con tratamiento de conservación	30,07 (0,31%)

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, SIG – POT 2006

En la perspectiva de la gestión -'los hechos de la función pública del urbanismo'-, se han implementado programas integrales que han dinamizado las transformaciones territoriales en la década que culmina - primera generación del POT-, se registran los programas orientados por medio de los planes parciales: Mejoramiento Integral del barrio Moravia y Nuevos Desarrollos Habitacionales en suelo de expansión Pajarito [58].

---

[58] Por medio de la Resolución 1946 de noviembre 7 de 2008, el MAVDT, con base en el Decreto Nacional 4260/07 reglamentario de la figura de “macroproyectos de interés social nacional”, anuncia por motivos de utilidad pública e interés social el Macroproyecto Nuevo Occidente *Viviendas con Corazón hacia territorios equitativos*, correspondiente a un área de 32,6 has que hacen parte del plan parcial de desarrollo en suelo de expansión Pajarito.

Por otro lado, los Proyectos Urbanos Integrales PUI: zona nororiental y centro-occidental en torno a los Metrocables conectados al sistema de transporte masivo Metro y, en zonas de consolidación, el conjunto habitacional Nuevo Sol de Oriente, más conocido como “Juan Bobo”.

Para garantizar el “derecho a la ciudad” [59] y mejorar la calidad de vida de los habitantes desde la perspectiva de la *equidad y la inclusión socioterritorial*, con la entrada en vigencia del POT, aunado a las tendencias de la globalización y de la modernización en la gestión pública, los sistemas estructurantes del espacio público y los equipamientos colectivos han tomado su importancia en las transformaciones territoriales, destacándose la voluntad política de los gobiernos locales en la oferta de bienes y servicios públicos en las comunas populares y los corregimientos como los parques bibliotecas, los colegios de calidad, los jardines infantiles, los centros de salud, los escenarios del deporte y la recreación, los parques lineales y los Centros de Desarrollo Empresarial Zonales (Cedezos).

Se hace necesario emprender la evaluación de los impactos con las inversiones físico-espaciales, para valorar la sostenibilidad y la eficacia social de las políticas públicas del desarrollo territorial en la disminución de las desigualdades, así como, estudiar los tratamientos diferenciales en los ámbitos intervenidos de acuerdo a las tensiones en torno al tema de la tenencia segura en la perspectiva de la protección efectiva por parte del Estado de los derechos patrimoniales familiares y colectivos, ante los desplazamientos “forzosos” que implica la deconstrucción de los territorios socialmente construidos, lo cual conlleva a indagar sobre la percepción que tienen los moradores de los asentamientos humanos implicados en las transformaciones y desplazamientos.

---

[59] Acuerdo 46/06 POT, artículo 13. Del imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y políticas. (...) Objetivo 8. Contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa. Políticas:

- Generar, promover o apoyar procesos de participación en todos los procesos de formulación de planes complementarios o asociados al plan de ordenamiento territorial.
- Implementar mecanismos de gestión urbanística que contribuyan a conciliar pacíficamente en la ciudad los diferentes intereses y conflictos de ordenamiento territorial.
- Proteger a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular.
- Garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos sin distinción de raza, género, religión y condición social, considerando las propuestas de desarrollo de los diferentes grupos étnicos que habitan su territorio.



Desde 2002 a través del Departamento Administrativo de Planeación por medio de convenios con el sector académico, se formulan proyectos de legalización y regularización urbanística como marcos de actuación de los tratamientos de mejoramiento integral (MI), 12 polígonos, consolidación nivel 3 (CN3) 26 polígonos y algunos polígonos de consolidación nivel CN2. Se han adoptado 7 proyectos, para un total de 417,6 has legalizadas mediante la creación de normas urbanísticas adaptadas a la singularidad de los territorios y con los respectivos programas de ejecución para acometer la regularización en forma progresiva la cual exige del desarrollo de estrategias pedagógicas en torno al fomento de la “cultura de la legalidad”, es decir, del cumplimiento y seguimiento de los acuerdos urbanos concertados entre Gobierno-Comunidades. Los proyectos de legalización y regularización urbanística adoptados comprenden 14 barrios -incluido el plan parcial de Moravia- 3 urbanizaciones y el sector La Candelaria del barrio Córdoba.

Se han aprobado 29 planes parciales: uno para el tratamiento de mejoramiento integral del barrio Moravia; tres para nuevos desarrollos en suelos de expansión -Pajarito, Ciudadela El Rincón y Altos de Calazans-; tres planes parciales para desarrollos en tratamientos de consolidación -Loma de los González CN2, Santa Inés y Vizcaya en CN1-; de renovación son cinco planes -Naranjal, San Lorenzo, Corazón de Jesús, Guayaquil y Guayaquil Manzana-; seis planes en tratamientos de desarrollo en suelo urbano, dos de los cuales en suelo urbano del corregimiento de San Antonio de Prado; y 11 planes parciales para tratamientos de redesarrollo. Entre 2002-2010 son 7.704.724 M2 de suelo regulado mediante este instrumento, se estima un potencial de 62.649 nuevas viviendas, de las cuales 20.218 viviendas de interés social, es decir, el 32% del total estimadas. Por otro lado, se adoptó por medio del Decreto 397/09 el Plan Especial Rural “La Aldea”.

El Plan de Desarrollo 2008-2011, en su componente de vivienda y hábitat se propuso una meta de 15.000 viviendas nuevas y usadas, 10.454 de interés prioritario con inversión estatal y 4.546 VIS en asociación con el sector privado, a mediados de 2010 el ISVIMED registró un logro de 3.544 viviendas adjudicadas en el marco de 15 proyectos habitacionales, es de anotar que 1.131 corresponden a adquisiciones de vivienda usada en procesos de reubicaciones asociadas a las transformaciones territoriales que en algunos casos están presionando el déficit cuantitativo existente. En proceso de construcción se registran 3.569 viviendas.

Por Decreto municipal 351 de 2007 se reglamentó el POT en materia de los ámbitos de reparto y la forma de gestión de las obligaciones urbanísticas, como la distribución equitativa del recurso en dinero proveniente del cumplimiento de áreas de cesión pública; sobre el valor total en dinero que se recauda en cada uno de estos territorios, se estableció la aplicación de unos porcentajes que se deben invertir en el respectivo ámbito y otros que se deben trasladar hacia otros; estos porcentajes fueron determinados o calculados para suplir de manera inversa y proporcional los déficit de áreas verdes recreacionales y equipamientos, existentes en cada uno de ellos, con miras al equilibrio territorial, por lo cual dichos rubros son de destinación específica.

Criterios para la selección de los lotes de ejecución prioritaria:

- Localización en sectores con los indicadores más bajos o mayor déficit de espacio público y equipamientos.
- Contribuir al equilibrio del territorio.
- Contribuir y consolidar el sistema de centralidades.
- Integración a otros inmuebles públicos, para contribuir a ampliar la cobertura del equipamiento o aumentar el indicador de espacio público.
- Optimizar los recursos disponibles para la adquisición y construcción de los mismos.
- Seleccionar los predios que guarden coherencia con lo dispuesto en el PDM y en el POT.

La prioridad se determina en coordinación con las dependencias internas y externas competentes, de conformidad con los recursos disponibles, la oportunidad de la negociación y la pertinencia de éstas.

[ver Cuadro 8. Indicador de espacio público efectivo urbano siguiente página]

En la perspectiva del mercado inmobiliario y del sector hipotecario, la mayor 'demanda potencial' para vivienda se encuentra en población con ingresos hasta de \$1.491.000, es decir, para vivienda VIP y VIS, sin embargo, no se tiene oferta real de vivienda para hogares con ingresos entre o menos de 1 y hasta 3 SMLMV.

A mediados de 2009 para observar los precios de la vivienda en la perspectiva de su demanda hacia el futuro y constatar la incidencia del subsidio de la tasa de interés a los créditos hipotecarios, la Asociación

**Cuadro 8.** Indicador de espacio público efectivo urbano

<b>Año</b>	<b>Espacio Público Efectivo m2 Resolución 612 de 2009</b>	<b>Población – Dane</b>	<b>Indicador a diciembre de 2009</b>
2004	7'641.320,48	1.944099 (1)	3,93
2005	7'666.073,87	2.175.681	3,52
2006	7'726.384,89	2.200.634	3,51
2007	8'021.736,09	2.227.548	3,6
2008	8'050.698,67	2.254.345	3,57
2009	8'107.383,31	2.281.085	3,55

(1) Dato de población antes de Censo 2005

Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) creó el Índice de Asequibilidad de la Vivienda (IAAV) el cual relaciona el ingreso de los individuos con el valor promedio de la vivienda en el país. Observa ANIF que en Medellín el estrato medio ha perdido asequibilidad por los mayores precios de la vivienda, con incrementos hasta del 21% durante 2005-2009 y que los subsidios a las tasas de interés cumplieron un papel importante en los estratos bajos de Bogotá, Medellín y Cali. [60]

La figura de subsidio a la tasa de interés se establece hasta 7 años, tiempo de vencimiento del subsidio a la tasa. La única entidad bancaria a junio de 2009 que había ofrecido mantener el auxilio a la tasa de interés fue “Davivienda”[61], que ofrece la cobertura por los ocho (8) años siguientes a la terminación de este auxilio; con ello se cubre la totalidad del tiempo para los préstamos de vivienda que en Colombia se dan en su gran mayoría a 15 años.

La vivienda nueva registró máximos históricos, entre 2006-2008, de lo cual según cifras del estudio de Camacol, el 47% corresponde a unidades iniciadas VIS, el 22% a VIP y el restante 31% pertenece a no VIS, lo que muestra una tendencia dinámica menor de viviendas nuevas iniciadas no VIS.

[60] [En línea] Disponible en: [http://rse.larepublica.com.co/archivos/OPINION/2010-04-19/Indice-anif-de-asequibilidad-de-la-vivienda-iaav---comportamiento-regional\\_98090.php](http://rse.larepublica.com.co/archivos/OPINION/2010-04-19/Indice-anif-de-asequibilidad-de-la-vivienda-iaav---comportamiento-regional_98090.php)

[61] Previa inscripción del usuario a otros productos de su portafolio de servicios.

De acuerdo a un estudio de Camacol, Envigado y Sabaneta son los únicos municipios que tienen más oferta que demanda de vivienda; Barbosa no posee oferta.

Se tiene mayor oferta que demanda en el Valle del Aburrá, en viviendas cuyo valor es más de 80 millones. Vale la pena enfatizar que Camacol no presenta una cuantificación de demanda para vivienda de más de 200 millones, aunque en la realidad se conoce de vivienda mayor a este valor, que se ofrece y vende.

Para los hogares de estrato medio, no se tiene una protección contra la inflación en créditos en UVR, que elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos y no se vislumbra un instrumento de control, por lo que podría generarse una pérdida masiva de las viviendas adquiridas por no poder pagar las cuotas.

La demanda potencial está en su gran mayoría basada en el deseo de adquirir vivienda, sin embargo, esta se encuentra concentrada en familias de estratos e ingresos bajos que aún no pueden pagar una vivienda.

La menor disposición para comprar bienes durables como vivienda nueva, es principalmente por la menor confianza y el aumento del desempleo, tendencia para los próximos años; ello evidencia una relación entre confianza para adquirir vivienda / tasa de desempleo total nacional. Se enfatiza que en todas las ciudades colombianas, hubo un aumento del desempleo del 2008 al 2009.

La información sobre la política nacional vigente y su enfoque está contenida en el documento Conpes 3583 de 2009 “Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda”; los lineamientos responden a cinco ejes problemáticos relacionados con: i) necesidades para fortalecer y consolidar la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional MISN -creada por medio de la Ley 1151/07 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010-, ii) desinterés de las entidades territoriales en la habilitación de suelo para VIS, aplicando los instrumentos de gestión del suelo establecidos por la Ley 388 de 1997.

## TENDENCIAS Variable Gestión del suelo, fomento y productividad

### Variable densidad y aprovechamiento -crecimiento de la ciudad-

A mayor crecimiento por adición en los sectores más densidad en los próximos años:

El crecimiento de la ciudad por adición se concentró en los tratamientos de CN3[62], seguido de zonas con tratamientos urbanísticos (MI) [63] y en (Cn2) [64], es decir en los sectores menos dotados por los atributos territoriales.

---

[62] Consolidación Nivel 3 (CN3). Generación. Corresponde a aquellos sectores que presentan un déficit crítico en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos, generalmente se presenta en áreas densamente pobladas. El objetivo de desarrollo en estas zonas es suplir estas carencias priorizando sus necesidades de acuerdo con la zona homogénea y sus requerimientos específicos". (Acuerdo 046 2006. Art. 242).

[63] Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como "Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado", donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes. Los desequilibrios urbanos en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado se expresan en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente las siguientes características:

- Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.
- Deterioro crítico del medio ambiente.
- Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no recuperable.
- Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios.
- Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico.
- Insuficiente y baja calidad del espacio público.
- Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.
- Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2.
- Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico.

[64] "Nivel 2 (CN2). **Cualificación y dotación.** Corresponde a los sectores donde la infraestructura, el espacio público y los equipamientos son insuficientes e inadecuados con relación al volumen de la población o al funcionamiento adecuado de las actividades, no obstante, la tendencia general de estas zonas, se da hacia la redensificación. Con este tratamiento se pretende suplir esta deficiencia con nuevas dotaciones y cualificación de las existentes, además de cubrir los nuevos requerimientos que se generarán en su desarrollo a futuro". (Acuerdo 046 2006. Art. 242).

Probablemente por la baja o nula utilización de los instrumentos del suelo, no se cumplirá a corto plazo (4 años) el objetivo de crecimiento en las zonas mejor dotadas y subutilizadas de la ciudad (planas y bordes del río), desaprovechando la capacidad instalada en infraestructura y el potencial de desarrollo de estas, para VIP y para VIS, así mismo no hay indicios de una mejor redistribución de la población en el territorio, o que se generen densidades mas homogéneas, según la oferta de los atributos territoriales y su capacidad de soporte en las diferentes zonas de la ciudad.

Edificaciones construidas cumpliendo con los índices de construcción definidos en el Acuerdo 23 de 2000 para el sector correspondiente y aún sin utilizar totalmente el índice asignado, continuarán desarrollando densidades puntuales bastante altas que exceden los requerimientos de crecimiento de la ciudad y terminan por sobrepasar la capacidad de soporte de los sectores en cuanto a los atributos urbanos.

#### **Variable tenencia y legalidad**

Es el aumento en la ilegalidad en área construida residencial y en la tenencia del suelo principalmente por falta de oferta de suelo regulado, de control urbanístico y por factores de asequibilidad y acompañamiento estatal.

#### **Variable instrumentos de planificación (programas de vivienda)**

El crecimiento habitacional en altura se mantiene, y en particular se presenta la construcción sobre predios que carecen de la seguridad jurídica de la tenencia, dando lugar al incremento de poseedores lo que implica un proceso de densificación que amplía la ilegalidad habitacional.

Se prevé un aumento en el uso y aplicación de los diversos instrumentos de planeación y gestión del suelo, así como su innovación y el desarrollo de otros.

Los grandes proyectos de vivienda, de acuerdo con el documento Conpes 3583 de 2009 “Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda” estimularán como macroproyectos de producción masiva de vivienda que corresponde más a una política nacional preferencial de financiación territorial.

### Reparto de cargas y beneficios

Se prevé una demanda de la ciudadanía de hacer exigible la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión del suelo, distribución de cargas y beneficios y recuperación de plusvalías para las políticas habitacionales orientadas a la población vulnerable.

En cuanto a las obligaciones cedidas en los proyectos aprobados con norma de Acuerdo 23 de 2000 por polígono, un conjunto de proyectos aprobados no superan siquiera los 2.5m2 de aporte al espacio público por habitante, tendencia que continuará hasta tanto los instrumentos de gestión del suelo no planteen controles, monitoreo y penalizaciones.

## Componente 2. Cobertura y calidad

### Variable Asentamientos precarios

DEFINICIÓN	Variable Estratégica
------------	----------------------

Se entiende por asentamientos precarios los ámbitos territoriales urbanos y rurales, barrios y veredas, que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, donde se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos y sociales considerados esenciales para satisfacer las necesidades y aspiraciones personales y colectivas como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando bajas condiciones de calidad de vida y situaciones de inequidad y exclusión social.

Los desequilibrios territoriales en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado se manifiestan en la precariedad de la vivienda y el hábitat urbano y rural en donde conjugan en forma total o parcial las siguientes características:

- Deterioro crítico del medio ambiente.
- Ocupación irregular y uso inadecuado de la tierra.
- Localización de población en zonas de riesgo natural y protección ambiental.

- Carencias de servicios públicos domiciliarios especialmente en agua potable y saneamiento.
- Desarticulación de los sistemas territoriales de movilidad y transporte.
- Déficit de espacio público y altas densidades.
- Baja cobertura y calidad en equipamientos colectivos y en los servicios sociales de educación, salud, cultura, deporte y recreación.
- Hacinamiento crítico.
- Inadecuadas condiciones de habitabilidad y seguridad de las viviendas y el entorno.
- Ilegalidad en la tenencia de la tierra.

## Variable Asentamientos precarios

## SITUACIÓN ACTUAL

Los asentamientos precarios en Medellín, como en las demás ciudades de Colombia, América Latina y el Caribe son la expresión de las lógicas de intervención y de gestión imperantes; el marco jurídico institucional es el mismo referenciado en las variables precedentes que comprometen el desarrollo de las capacidades institucionales de planificación y gestión pública. Desde el punto de vista táctico los programas de cobertura y calidad darán cuenta de las normas jurídicas con los que instrumentalizan las intervenciones en los ámbitos urbano-rurales.

A diciembre de 2008 Medellín registraba un stock de 662.027 [65] viviendas particulares, 613.619 en las áreas urbanas (92,7%) mientras que 48.408 eran rurales y equivalían al (7.3%). Según la clasificación socioeconómica de las viviendas, predominaba el parque habitacional en los estratos más bajos 1, 2 y 3 con el 77% de las viviendas, ubicadas principalmente en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad con 268.452 viviendas, el estrato 2 el más representativo con un 36%; en el estrato 4 medio se clasifican el 11% de las viviendas, en estrato 5 el 8% y en el estrato 6, el menos representativo en la ciudad con sólo el 4% del total de viviendas, lo cual da cuenta de la alta segregación socio-espacial.

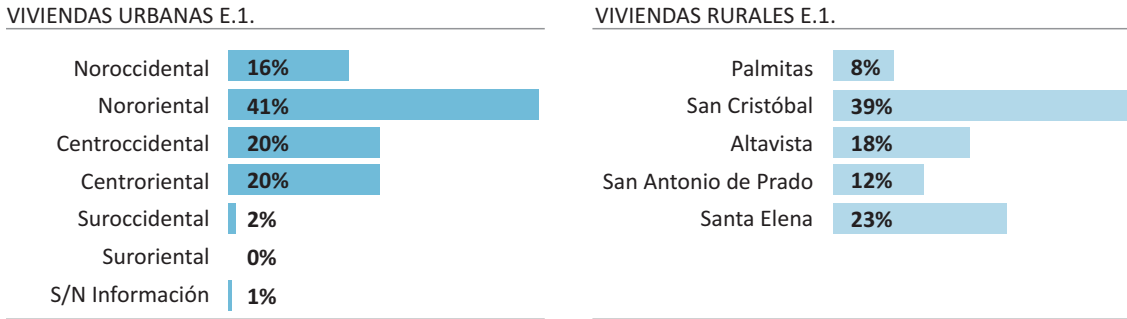
[65] Fuente: registros administrativos instalaciones de energía residencial EPM 2008.



**Cuadro 9.** Stock de vivienda por estratos socioeconómicos en Medellín a 2008

VIVIENDAS POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS	UNIDADES DE VIVIENDA	PORCENTAJE
Total de viviendas en estratos 1 y 2	<b>316.219</b>	<b>47.8%</b>
Total de viviendas en estrato 3	<b>192.971</b>	<b>29.2%</b>
Total de viviendas en estratos 1, 2 y 3	<b>509.190</b>	<b>77%</b>
Total de viviendas en estratos 4, 5 y 6	<b>152.837</b>	<b>23%</b>

**Gráfico 3.** Viviendas urbanas y rurales por zonas y corregimientos



De las 38.034 Has de suelo de Medellín, el 6.6% (2.509 Has) está ocupado con asentamientos precarios concentrados principalmente en el área urbana -tratamientos urbanísticos de mejoramiento integral (MI) y consolidación nivel (CN3), especialmente en las zonas 1 Nororiental y 3 Centro-oriental que albergan el 62% de los asentamientos precarios, mientras que en el área rural se localiza más del 50% en suelo suburbano del corregimiento de Altavista.

Además de los asentamientos precarios localizados en polígonos con tratamientos urbanísticos de mejoramiento integral (MI) y consolidación nivel tres (CN3), al interior de las áreas para la preservación de infraestructuras (API), se localizan un total de 14 asentamientos en condiciones de precariedad, en la Z1. Nororiental, son 6, RIO-API-62 Playón de los Comuneros, Santa Cruz parte baja, Sinaí, El Oasis, Palermo y

La Paralela; en la Centrooriental: Z3\_API\_10 Llanaditas, Z3\_API\_19 El Pinal, Z3\_API\_21 Candamo y Trincheras; en el corregimiento de Santa Elena SE-API-05 Pinares de oriente, El Pacifico y Nueva invasión y en San Cristóbal SC-API-14 asentamiento El Cafetal. Por otro lado, en los barrios del centro tradicional y su periferia implicados en tratamientos de renovación y redesarrollo, por información de un censo parcial se registraron en 2005, un total de 173 inquilinatos [66] -27 en el barrio San Benito, San Pedro-Lovaina: 44 y en Colón: 102 inquilinatos- en los que se alojan hogares en cuartos en condiciones precarias.

[ver Plano 1. Tratamientos urbanísticos e intervenciones, según acuerdo 46 de 2006 POT siguiente página]

Según el Sisbén, a diciembre de 2008, 4.844 hogares de Medellín habitan en cuartos de inquilinatos localizados principalmente en las comunas (10) La Candelaria y (4) Aranjuez. Equivalentes al 40.12% del total de los hogares en inquilinatos. Del total de los hogares en cuartos localizados en La Candelaria, el 64% se encuentran en los barrios Las Palmas, Colon, San Diego, Prado, La Candelaria y Estación Villa. Del total de los hogares en inquilinatos localizados en Aranjuez, el 80.54% se encuentran los barrios Moravia, San Pedro, Miranda, Campo Valdés 1, Manrique Central 1 y Sevilla.

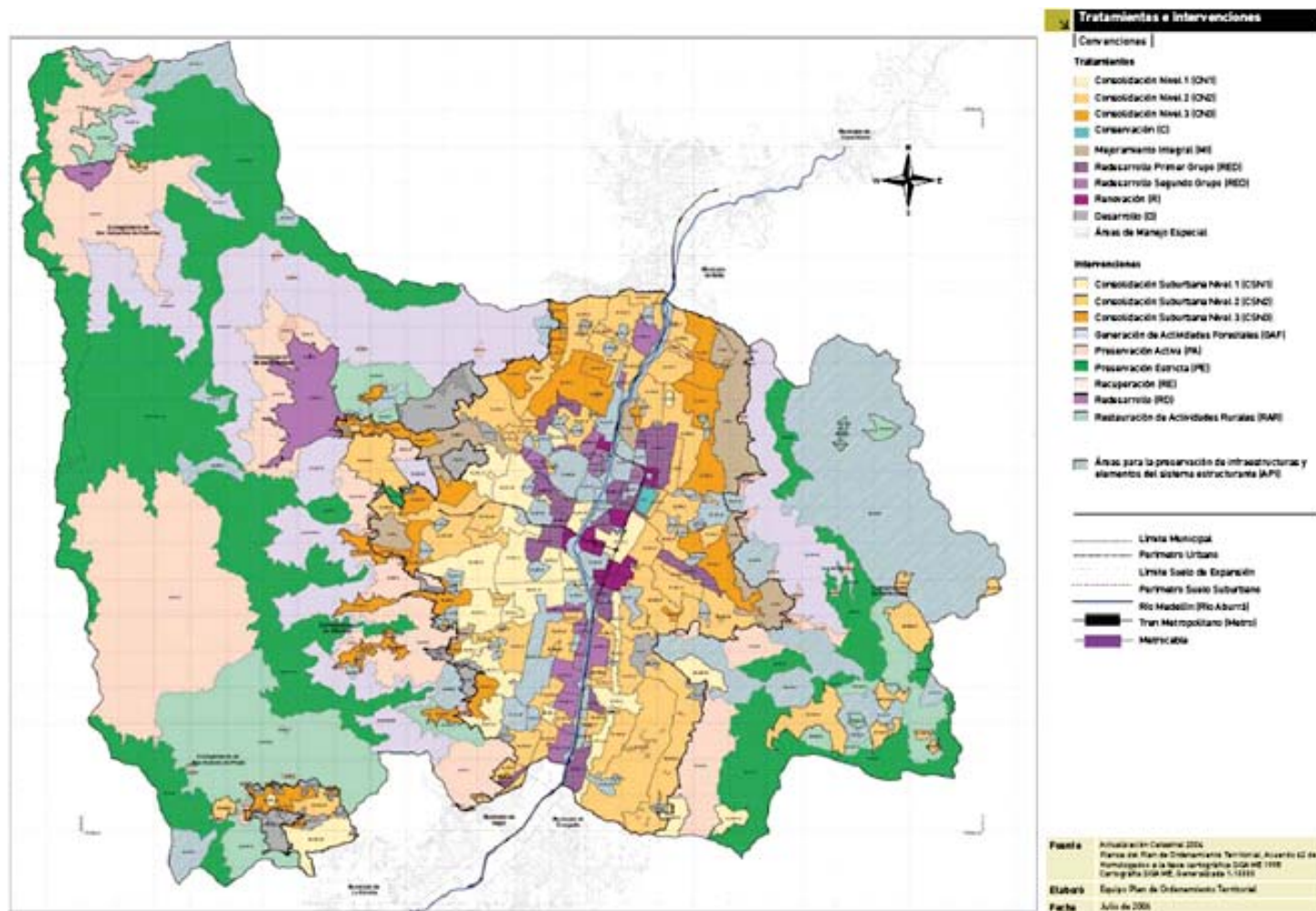
Es de observar que de los 642.660 hogares que se estima habitan en Medellín, según la encuesta de calidad de vida de 2008, el 32%, es decir, 199.698 hogares habitan en 193.726 viviendas en condiciones precarias ubicadas en tratamientos (MI) y (CN3); los hogares están clasificados en los niveles 1 a 3 de pobreza según el Sisbén a diciembre de 2008.

A pesar de que las inversiones sociales del gobierno local se han concentrado en éstos territorios durante la última década, por medio de los proyectos Urbanos Integrales (PUI), los planes parciales y las intervenciones en ámbitos de mejoramiento integral, no se pudo decir que los asentamientos humanos han superado sus condiciones de precariedad, lo cual se refleja en los déficit de vivienda que veremos a continuación:

---

[66] Diseño de propuesta e intervención para inquilinatos que desde los aspectos socioculturales técnicos, económicos y jurídicos sea viable de realizar para el Municipio de Medellín, producto de un convenio del Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social-FOVIMED/Secretaría de Desarrollo Social con la Escuela del Hábitat-CEHAP (2005), disponible en las bibliotecas del DAP y del Concejo de Medellín.

## Plano 1. Tratamientos urbanísticos e intervenciones, según acuerdo 46 de 2006 POT



## Cuadro 10. Estimación del déficit cuantitativo de vivienda

Estimación del déficit cuantitativo de vivienda [67]	Urbano	Rural	Total
Hogares sin vivienda por cohabitación -comparten la vivienda con otros hogares-	11.587	603	12.190
Hogares que habitan viviendas en estado precario extremo -no susceptibles de mejorar-	634	41	675
Hogares alojados en cuartos de inquilinatos inadecuados	4.717	127	4.844
Hogares localizados en zonas de alto riesgo no recuperable -HZARNR	28.483	2.712	31.195
<b>48.229 hogares en déficit cuantitativo</b>			

Fuente: Sisbén diciembre de 2008. HZARNR: Censo Moravia (2004) y resto Simpad 2005.

Viviendas localizadas  
en zonas de riesgo  
no recuperable  
**29.696**

Personas localizadas  
en zonas de riesgo  
no recuperable  
**122.400**

Fuente: Censo Moravia (2004)  
y resto Simpad 2005.

## Cuadro 11. Estimación del déficit cualitativo de vivienda

Estimación del déficit cualitativo de vivienda	Urbano	Rural	Total
Viviendas con materiales inadecuados de piso -en tierra o arena-	5.976	566	6.542
Viviendas con materiales inadecuados de paredes	15.986	996	16.982
Viviendas sin energía	1.473	206	1.679
Viviendas sin acueducto	9.774	1.482	11.256
Viviendas sin acueducto pero con alcantarillado	1.125	151	1.276
Viviendas sin alcantarillado	19.514	5.207	24.721
Viviendas sin alcantarillado pero con acueducto	10.865	3.876	14.741
Viviendas sin acueducto y sin alcantarillado	8.650	1.330	9.980
Viviendas sin alcantarillado o sin acueducto	20.639	5.358	25.997
Viviendas sin recolección de residuos sólidos domiciliarios	9.259	3.039	12.298

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Sisbén diciembre de 2008.

[67] Según Censo del 2005, a ese año en Medellín existía un total de 605.192 hogares, de los cuales se encontraban en déficit 84.725 (14%), de los cuales en déficit cuantitativo 40.722 (6,73%), 32.755 en cohabitación (5,41%) y 44.003 hogares en déficit cualitativo (7,27%). Con la información desagregada que procesa la ciudad a través del Sisbén en los estratos 1 a 3, se evidencian diferencias entre las fuentes.

Viviendas con servicios públicos desconectados, según información suministrada por las Empresas Públicas de Medellín (EPM) [68]: en 2009 se tenían 30.291 usuarios desconectados del servicio de energía, un incremento del 2,7% respecto al año anterior. En aguas -acueducto y alcantarillado- el servicio que presenta el mayor número de desconectados a través del tiempo, registró un incremento en desconectados del 11,06% durante el año 2009 con respecto a 2008.

La Administración municipal, a través de Secretaría de Desarrollo Social, presta el servicio de acueducto y saneamiento básico a las zonas rurales y suburbanas donde EPM no tiene conexión de servicios; para el año 2009 se contaba con 18 acueductos veredales, algunos operando desde el año 1993. Durante 2009 se construyeron 2 nuevos acueductos en el corregimiento de Santa Elena. Y en ese mismo año se otorgaron \$427.637.226 en subsidios para los acueductos veredales.

### **Mínimo vital de agua**

Es la cantidad de agua potable que se tiene estimado que cada persona consume para atender sus necesidades básicas; está representado por 2,5 metros cúbicos mensuales para cada uno de los miembros de los hogares más vulnerables de la ciudad. El reconocimiento se garantiza en forma gradual a los 45.000 hogares identificados por el Sisbén, en nivel 1 de pobreza para las comunas y en niveles 1 y 2 en los corregimientos. En 2009 fueron 17.098 hogares conformados por 79.253 personas las que ingresaron al proyecto a través del Programa Medellín Solidaria en el marco del Plan de Desarrollo 2008-2011.

### **Madres comunitarias que reciben subsidios por servicios públicos**

Se reconoce hasta tres mil madres comunitarias, vinculadas al programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ubicadas en estratos 1 a 4, las cuales reciben por mes un aporte del 10% del SMLMV a través de la Secretaría de las Mujeres con las asociaciones de madres . El subsidio fue creado por Acuerdo 33 de 2008.

---

[68] Se entiende como cortado aquel usuario que por falta de pago del servicio público en un período superior a 8 meses se encuentra sin acceso al servicio. El suspendido es aquel que no ha pagado la factura del servicio en un período de 2 a 7 meses, pero aún no tiene cortado el servicio; es decir son mutuamente excluyentes y la sumatoria de los 2 consolida los desconectados por servicio.

**Fondo de solidaridad y redistribución de ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo:** creado por medio del Acuerdo 42 de 2003 y reglamentado por el Decreto municipal 0864 de 2004; éstos establecen los factores que han permitido que los usuarios de los servicios públicos en viviendas clasificadas en estratos 1, 2 y 3, puedan acceder a los subsidios. De julio de 2004 a diciembre de 2009 se han otorgado subsidios a los usuarios de los servicios públicos por un monto de \$351.122.937.913, el 80% han sido recibidos por los usuarios de los servicios de acueducto y alcantarillado y el restante 20%, por servicio público de aseo.

El déficit cualitativo se atiende principalmente a través del otorgamiento de subsidios orientados a subsanar los aspectos relacionados con las deficiencias de materiales y en los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, están en el PDM 2008-2011 vigentes los programas: Medellín Solidaria”, servicios públicos para todos”, “manejo de residuos sólidos”, y “mínimo vital de agua”.

**Cuadro 12.** Estimación de la tenencia ilegal de predios residenciales

Estimación de la tenencia ilegal de predios residenciales	Urbano	Rural	Total
Total predios residenciales con matrícula ficticia	71.743	10.892	82.635
Total predios uso económico con matrícula ficticia	1.517	1.164	2.681

Fuente: Subsecretaría de Catastro, registros administrativos, diciembre 2008

En este proceso se ha encontrado como principal dificultad la intervención en los corregimientos y veredas, puesto que los hogares que no tienen título del predio se localizan en lotes de mayor extensión propiedad de particulares más no bienes fiscales. Lo anterior, como resultado de la tradición cultural en la que la familia paterna dividía el predio de acuerdo al número de hijos, pero no realizaba legalmente la subdivisión y posterior titulación de éstos.

A nivel municipal no hay la posibilidad de intervenir con programas de titulación en predios que se encuentren en terrenos privados, de allí entonces que en el ISVIMED se formará un grupo interdisciplinario que busca la forma de participar en la titulación de los predios privados desde la asesoría técnica.

El Municipio de Medellín previa identificación jurídica y técnica realizó el estudio de reloteo de tres zonas de la ciudad que involucran ocho sectores susceptibles de titulación y legalización, corresponden a predios fiscales transferidos por el suprimido Corvide, toman parte de la gestión del suelo a calificar para generación de vivienda social y protección de los suelos colectivos.

**Cuadro 13.** Lotes fiscales del municipio de Medellín potenciales a titular [69]

Zona / Barrio	Lotes
Villa Tina, las Estancias, Villa Liliam, La Sierra	1.395
La Libertad, 13 de Noviembre	418
Independencias	1.109
María Cano- Carambolas, San José la Cima 1 y 2	718
Playón, La Francia, La Frontera	708
Santo Domingo Sabio, Popular, La Isla	2.394
Pablo VI	104
Aldea pablo VI, El Compromiso, parte de Carpinelo	934
Parte del Moscú 2	164
Parte de la Avanzada y parte de Carpinelo	198
Balcones del Jardín	109
Vallejuelos	61
Juan XXIII	605
La Madera	5
Mirador del Doce	402
El Triunfo	101
<b>Total</b>	<b>9.425</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, contratos: 4600010438 y 4600019122 de 2008  
Estudio jurídico y técnico para futura titulación de predios propiedad del Municipio de Medellín transferidos por CORVIDE.

[69] Dichos predios fueron transferidos al nivel central del Municipio durante la liquidación de CORVIDE, antiguo establecimiento público competente en la política habitacional.

El tema se ha abordado hasta la fecha con profundidad para la problemática urbana y poco explorada en la rural, pues los ejercicios antes mencionados están localizados en su totalidad en el suelo urbano.

### **Indicadores de la habitabilidad de la vivienda y del entorno para la valoración de la población objetivo del Plan**

Para el diagnóstico habitacional [70] se recurre al uso de técnicas basadas en la priorización de indicadores denominadas multiobjetivo o multicriterio. La técnica computacional elegida es denominada AHP (Análisis Jerárquico de Procesos) que es a la vez estadística y geográfica, ampliamente usada y reconocida. La estandarización de la información en una misma unidad de escala para mediciones de unidades heterogéneas que facilita esta técnica, permite la comparabilidad entre los atributos del hábitat tomados en su conjunto.

El análisis jerárquico de procesos está fundamentado matemáticamente y genera mapas producto, además los resultados producidos pueden ser fácilmente interpretados y comprendidos. Es, en síntesis, una manera de combinar varios criterios en este caso (indicadores) y de obtener una o varias alternativas prioritarias.

En esta oportunidad se ha realizado la construcción y análisis de un modelo multicriterio para el hábitat de Medellín, con la información disponible en el Sisbén 2007, otros indicadores disponibles en la Subdirección de Metroinformación de Planeación Municipal y con base en estudios realizados previamente. Fueron seleccionados los mejores indicadores disponibles para compararlos entre sí, tanto en la habitabilidad de la vivienda como componente diferenciado, como en el entorno y a nivel integral de vivienda y entorno.

No obstante encontrar algunas deficiencias en la información como la inexistencia de indicadores zonales de movilidad y accesibilidad y requerir una mayor diferenciación de los indicadores rurales y del entorno, a

---

[70] En nuestro medio la lectura cuantitativa de la habitabilidad de la vivienda y el entorno ha sido independiente, lo mismo que los atributos correspondientes. Ha proliferado la medición de indicadores en ambos casos separados unos de otros y de su área territorial, para ser analizados uno a uno, sin que fuera posible tener una visión integrada del parque inmobiliario habitacional ni poder valorar en conjunto, la situación habitacional existente, para tomar decisiones a escala de ciudad urbana y rural con mayores impactos en la transformación del hábitat de la población vulnerable.



continuación se presentan los resultados, a 2007 por comunas, zonas, urbano y rural y la descripción de la situación actual a nivel cuantitativo.

### **Indicadores seleccionados para la habitabilidad de la vivienda**

Se enuncian a continuación los indicadores seleccionados para la habitabilidad de la vivienda y su definición:

- **Índice de Criticidad:** Grado de criticidad que se le asigna a una vivienda, donde el valor 4 es igual a Medio Bajo, 6 es Medio, 8 es Alto y 10 es igual a Muy Alto. Esta valoración hace referencia a la vulnerabilidad física y estructural, sociocultural, económica e Institucional de la vivienda en su entorno. Este indicador, fue elaborado por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, en el 2005, hace énfasis en la seguridad de la vivienda para garantizar el derecho a la vida de sus moradores.
- **Número de hogares sin vivienda:** Tiene importancia porque de allí se deriva la cohabitación de hogares secundarios de cualquier tamaño que habitan en una misma vivienda y que incide en el hacinamiento y en la densidad de los asentamientos humanos. Es equivalente a viviendas en déficit y se calcula por medio de la diferencia entre viviendas y hogares.
- **Viviendas en zonas de alto riesgo no recuperable (ZARNR):** Viviendas localizadas en áreas susceptibles a diferentes tipos de amenaza como deslizamientos, inundaciones y avalanchas.
- **“Viviendas” en Inquilinato:** es también la vivienda compartida y estratificada como estrato 0 según el Sisbén. Son hogares que habitan en cuartos y viviendas que se utilizan como inquilinatos.
- **Viviendas sin acueducto:** Número de unidades de viviendas sin conexión a la red de tubería para conducción de agua potable.
- **Viviendas sin alcantarillado:** Número de unidades de Viviendas sin conexión a un sistema de desagüe por tubería a la red de servicio público o comunitario de aguas residuales
- **Viviendas en estado precario:** Viviendas con paredes y techos construidos con materiales en estado precario extremo o materiales perecederos como guadua, caña, esterilla, zinc, tela, cartón, latas o desechos plásticos y madera burda.
- **Vivienda sin cuarto exclusivo para dormir:** el número de Viviendas sin cuartos exclusivos para dormir. Es decir sin diferenciación de usos internos.
- **Vivienda con un Cuarto para dormir:** número de Viviendas con un cuarto exclusivo para dormir.

Los dos últimos indicadores se refieren a grupos familiares que habitan una vivienda en condiciones de hacinamiento.

## Indicadores seleccionados para la medición de la habitabilidad del entorno

### Descripción de los Indicadores de Habitabilidad del Entorno:

- **Suelo de protección:** Área de ecosistemas estratégicos y suelo de protección medido en hectáreas. Según el Art. 116 del POT Acuerdo 46 2006, el suelo de protección está conformado por las áreas de: actitud forestal, nacimiento de corrientes naturales de agua, retiro de corrientes naturales de agua, zonas de alto riesgo no recuperable, reserva para la ubicación de servicios públicos y reservas de la sociedad civil.
- **Equipamiento local:** Expresado en metros cuadrados por habitantes, disponibles en las comunas y zonas urbanas y rurales.
- **Residuos sólidos por habitante:** Promedio de kilogramos de residuos sólidos generados por habitante al año 2004.
- **Zonas en alto riesgo:** Porcentaje de área en zona en alto riesgo no recuperable. Puede estar condicionada a estudios de micro zonificación.
- **Área de uso residencial:** Superficie de comuna y zona dedicada a los asentamientos humanos. Medida en hectáreas.
- **Inverso espacio público:** El espacio público es un indicador positivo para los asentamientos humanos. En razón de esta especificidad se trata de alcanzar el complemento para lograr el estándar acordado, (15 metros cuadrados por habitante). Es por esto que el modelo incorpora el inverso del indicador del espacio público. Para mayor detalle, el analista calcula este indicador de la siguiente manera: Se parte del total de metros cuadrados de espacio público existente y se establece la diferencia frente al estándar esperado al 2020, la diferencia se estima como el déficit existente y se representa en 1/# de metros de espacio público por construir.
- **Residuos sólidos:** Residuos sólidos generados a nivel comunal y zonal, medidos en Ton/año, 2007.
- **Espacio público:** Medido en M<sup>2</sup>/Hab.
- **Centralidades - Corredores actividad múltiple:** Áreas de uso mixto o especializados, medido en hectáreas.

**Cuadro 14.** Indicadores de habitabilidad de la vivienda por comunas, corregimientos, zonas urbanas y rural

INDICADORES DE HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA POR COMUNAS, CORREGIMIENTOS, ZONAS URBANAS Y RURAL									
<b>MEDELLIN</b>			<b>INDICADORES HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA (Fuente SISBEN 2008)<sup>2</sup> AHP</b>						
<b>ZONA URBANA Y RURAL</b>			DIFERENCIA ENTRE HOGARES Y VIVIENDAS SISBEN Dic 2008	VIVIENDA SIN PISO SÓLO MATERIALES INADECUADOS	VIVIENDAS CON PAREDES EN MATERIAL EN ESTADO PRECARIO EXTREMO: SISBEN Dic 2008	Viviendas en Inquilinatos o Vivienda Compartida. Fuente: SISBEN Dic 2007	Saneamiento Básico 01	Saneamiento Básico 02	Hacinamiento 1
COMUNA O CORREGIMIENTO	NUMERO DE VIVIENDAS SISBEN Dic 2008	NUMERO DE HOGARES SISBEN Dic 2008	Déficit por número de hogares sin vivienda	FINOS EN ARENA, TIERRA	Viviendas con Materiales Periceros: Guadua, caña, esterilla, zinc, lámina, cartón, láminas o desechos plásticos y metales, basura	Número de Viviendas en Inquilinatos o vivienda compartida; Estrato 0 según SISBEN	Viviendas sin Acueducto	Viviendas sin Alcantarillado	Número de Viviendas sin cuartos exclusivos para dormir ECV/2006
1 POPULAR	33.261	33.831	570	917	2.789	226	1.097	2.782	2.359
2 SANTA CRUZ	24.113	24.722	609	240	889	212	595	1.384	1.510
3 MANRIQUE	34.522	35.682	1.160	1.548	2.617	279	1.190	2.555	1.659
4 ARANJUEZ	31.568	32.848	1.280	385	1.663	578	1.227	3.139	2.060
<b>TOTAL ZONA 1</b>	<b>123.464</b>	<b>127.083</b>	<b>3.619</b>	<b>3.090</b>	<b>7.958</b>	<b>1.295</b>	<b>4.109</b>	<b>9.860</b>	<b>7.588</b>
5 Castilla	24.636	25.913	1.277	80	103	164	246	326	914
6 Doce de Octubre	36.935	38.411	1.476	185	366	208	409	499	1.390
7 Robledo	30.064	30.976	912	507	1.394	171	626	1.293	1.530
<b>TOTAL ZONA 2</b>	<b>91.635</b>	<b>95.300</b>	<b>3.665</b>	<b>772</b>	<b>1.863</b>	<b>543</b>	<b>1.281</b>	<b>2.118</b>	<b>3.834</b>
8 Villa Hermosa	33.359	34.369	1.010	1.126	3.137	323	954	2.846	1.433
9 Buenos Aires	25.465	26.412	947	159	400	267	564	738	1.268
10 La Candelaria	7.423	7.664	241	38	254	938	1.554	1.672	711
<b>TOTAL ZONA 3</b>	<b>66.247</b>	<b>68.445</b>	<b>2.198</b>	<b>1.323</b>	<b>3.791</b>	<b>1.528</b>	<b>3.072</b>	<b>5.256</b>	<b>3.412</b>
11 Laureles Estadio	357	386	29	8	37	55	74	77	408
12 La América	2.955	3.082	127	7	32	38	53	62	324
13 San Javier	32.442	33.179	737	643	1.948	169	657	1.527	1.016
<b>TOTAL ZONA 4</b>	<b>35.754</b>	<b>36.647</b>	<b>893</b>	<b>658</b>	<b>2.017</b>	<b>262</b>	<b>784</b>	<b>1.666</b>	<b>1.748</b>
<b>Z5-14 Poblado</b>	<b>919</b>	<b>940</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>272</b>
15 Guayabal	9.924	10.346	422	22	95	182	239	253	238
16 Belén	19.707	20.491	784	105	243	148	275	334	546
<b>TOTAL ZONA 5 y 6</b>	<b>30.550</b>	<b>31.777</b>	<b>1.227</b>	<b>133</b>	<b>357</b>	<b>336</b>	<b>528</b>	<b>614</b>	<b>1.056</b>
<b>TOTAL URBANO</b>	<b>347.650</b>	<b>359.252</b>	<b>11.602</b>	<b>5.976</b>	<b>15.986</b>	<b>3.964</b>	<b>9.774</b>	<b>19.514</b>	<b>17.638</b>
50 Palmitas	1.066	1.076	10	100	109	6	250	716	36
60 San Cristóbal	9.152	9.294	142	177	304	49	620	1.884	327
70 Alta Vista	3.823	3.952	129	141	225	10	162	573	39
80 San Antonio de Prado	15.964	16.247	283	85	185	48	279	759	345
90 Santa Elena	1.676	1.716	40	63	173	9	171	1.275	108
<b>TOTAL RURAL</b>	<b>31.681</b>	<b>32.285</b>	<b>604</b>	<b>566</b>	<b>996</b>	<b>122</b>	<b>1.482</b>	<b>5.207</b>	<b>492</b>
<b>TOTAL URBANO Y RURAL</b>	<b>379.331</b>	<b>391.537</b>	<b>12.206</b>	<b>6.542</b>	<b>16.982</b>	<b>4.086</b>	<b>11.256</b>	<b>24.721</b>	<b>18.130</b>

(1) Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Medellín 2006 Expandida.

Procesamiento: DAP. Subdirección Metroinformación.

Unidad de Clasificación Socioeconómica y Estratificación.

(2) Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección Metroinformación. 2008. Procesó: Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020 - Universidad Nacional de Colombia. 2010.

INDICADORES DE HABITABILIDAD DEL ENTORNO POR COMUNAS, CORREGIMIENTOS, ZONAS URBANAS Y RURAL												
ZONA URBANA Y RURAL				INDICADORES DE LA HABITABILIDAD DEL ENTORNO AHP								
				Espacio Público <sup>2</sup>	Zonas en Alto Riesgo <sup>4</sup>	ÁREA RESIDENCIAL <sup>5</sup>	CENTRALIDADES Y CORREDORES <sup>5</sup>	ÁREAS DE PROTECCIÓN <sup>5</sup>	ÁREAS DE EQUIPAMIENTOS <sup>5</sup>		RESIDUOS SÓLIDOS <sup>4</sup>	
COMUNA CORREGIMIENTO	POBLACIÓN: Número Estimado de Habitantes a Junio 2007 DANE <sup>1</sup>	Área Total en Has <sup>2</sup>	% del Total del Área Urbana	M2/Hab. De Espacio Público (POT 2006)	Porcentaje de Área en Zona de Alto Riesgo No Recuperable	Área (Has) Residenciales	Área (Has) Centralidades y Corredores	Áreas de Ecosistemas Estratégicos y Suelo de Protección (Has)	ÁREA (Has)	Promedio de Suelo de Equipamiento en M2/Hab.	Promedio (Ton/año)	Promedio kg Hab/día
1 Popular	133.163	309,9	3,1%	1,06	30,0%	277,04	13,11	119,24	10,88	0,82	25.274	0,52
2 Santa Cruz	107.430	219,7	2,2%	0,74	3,5%	150,59	30,78	50,56	7,38	0,69	20.782	0,53
3 Manrique	155.746	509,5	5,1%	1,08	27,3%	429,31	39,51	178,12	12,77	0,82	30.698	0,54
5 Aranjuez	160.328	488,1	4,8%	4,30	3,4%	254,86	108,85	90,91	20,55	1,28	32.771	0,56
TOTAL ZONA 1	556.667	1.527	15,2%	1,80	16,07%	1.111,80	192,25	438,83	51,58	0,93	109.211	0,54
5 Castilla	148.931	606,5	6,0%	5,50	0,2%	212,71	154,31	89,31	23,9	1,60	28.811	0,53
6 Doce de Octubre	193.156	385,2	3,8%	2,40	2,2%	277,36	44,61	39,9	21,37	1,11	35.956	0,51
7 Robledo	175.326	945,9	9,4%	5,70	5,4%	579,13	49,37	274,52	45,99	2,62	35.197	0,55
TOTAL ZONA 2	517.413	1.938	19,2%	4,53	2,62%	1069,2	248,29	403,73	91,26	1,76	100.094	0,53
8 Villa Hermosa	142.302	571,8	5,7%	4,27	21,7%	410,52	11,82	178,35	18,18	1,28	28.567	0,55
9 Buenos Aires	136.265	605,3	6,0%	1,80	3,1%	450,45	50,06	121,72	35,52	2,61	28.350	0,57
10 La Candelaria	84.248	736,2	7,3%	11,72	0,1%	151,59	443,77	98,95	28,49	3,38	19.065	0,62
TOTAL ZONA 3	362.815	1.913	19,0%	5,93	8,29%	1.012,56	505,65	399,02	82,19	2,27	76.808	0,58
11 Laureles Estadio	118.230	740,4	7,3%	5,85	0,0%	433,06	133,13	53,35	14,88	1,26	23.735	0,55
12 La América	89.320	398,1	3,9%	3,51	0,0%	284,96	54,11	26,81	24,39	2,73	18.909	0,58
13 San Javier	141.380	485,0	4,8%	1,82	6,6%	409,81	12,77	117,84	27,71	1,96	26.318	0,51
TOTAL ZONA 4	348.930	1.624	16,1%	3,73	2,21%	1.127,83	200,01	198,00	66,98	1,92	69.623	0,55
14 El Poblado T25	106.678	1.432	14,2%	4,53	0,0%	923,56	323,82	244,93	46,88	4,39	23.752	0,61
15 Guayabal	89.752	685,4	6,8%	6,34	0,0%	182,72	289,61	55,75	18,27	2,04	19.001	0,58
16 Belén	196.876	959,8	9,5%	6,99	0,9%	615,89	100,76	129	33,94	1,72	43.116	0,60
TOTAL ZONA 6	286.628	1.645	16,3%	6,67	0,44%	798,61	390,37	184,75	52,21	1,82	61.725	0,59
TOTAL URBANO	2.179.133	10.079	100,0%	5,22	5,30%	6.043,56	1.860	1.869	391,10	1,79	796.037	0,56
50 Palmas	4.102	5.754	22,5%		0,3%		156,15	4.646,96	3,52	8,59	389	0,26
60 San Cristóbal	27.457	4.954	19,4%		1,5%	291,38	345,06	4.056,40	105,29	38,35	4.410	0,44
70 Altavista	13.326	2.741	10,7%		1,7%	63,51	10,54	2.226,66	51,14	38,37	2.578	0,53
80 San Antonio de Padua	51.658	5.100	19,9%		2,2%	365,64	58,03	4.590,93	23,92	4,63	9.239	0,49
90 Santa Elena	6.110	7.046	27,5%		1,2%		182,08	6.447,43	304,74	498,79	1.338	0,60
TOTAL RURAL	102.652	25.595	100,0%		1,37%	720,53	751,86	21.968	489	47,60	17.385	0,46
T. URBANO Y RURAL	2.281.785	35.674			2,43%	6.764,09	2.612	23.838	879,71	3,86	813.422	0,51

<sup>1</sup>: Fuente: Certificación DANE para Población Total a junio de 2007. Proceso y Proyecto Subdirección Metroinformación

<sup>2</sup>: Fuente: SIGAME

<sup>3</sup>: Fuente: POT 2006, Acuerdo 46

<sup>4</sup>: Fuente: Identificación y análisis de las características Socio culturales y Geotécnicas en las Zonas de Alto Riesgo no recuperable de Medellín. Escuela del Hábitat. 2005

<sup>5</sup>: Fuente: Subdirección Metroinformación Grupos OSMI y SIGAME. 2006

<sup>6</sup>: Fuente: Empresas Varias de Medellín par 2004-2006, Febrero de 2007.

Proceso: Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020- Universidad Nacional de Colombia. Julio de 2008

### Indicadores seleccionados para la medición de la habitabilidad de la vivienda según la Importancia estadística del indicador

Los cálculos realizados permitieron establecer el peso que cada uno de los indicadores tiene, en este caso, en la problemática de la habitabilidad de la vivienda en clave de ciudad. Es decir permite comprender en qué proporción los indicadores de la habitabilidad de la vivienda están afectando la calidad de vida de la ciudad y de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

**Cuadro 16.** Indicadores seleccionados para la habitabilidad de la vivienda

CÓDIGO	INDICADORES DE HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA	ORDEN JERÁRQUICO %
IND_1	Índice de criticidad [71]	32.91
IND_2	Hogares sin vivienda	16.02
IND_3	Viviendas en ZARNR [72]	14.77
IND_4	“Viviendas” hogares en inquilinato	13.12
IND_5	Viviendas sin acueducto	12.49
IND_6	Viviendas sin alcantarillado	6.31
IND_7	Viviendas en estado precario extremo	4.38
IND_8	Vivienda sin cuarto para dormir	1.72
IND_9	Vivienda con un cuarto para dormir	1.15

[71] Por imposibilidad económica de mantener actualizado este indicador no se retoma para próximos análisis.

[72] Este indicador por ser de percepción, con fuente SISBEN, se reemplaza por los resultados de la investigación que arroja el mapa de riesgos. Mediante el convenio interadministrativo 4800002397 de 2007, suscrito entre la Universidad Nacional, el Municipio de Medellín, el Área Metropolitana, Corantioquia y el Municipio de Envigado para realizar “la caracterización y zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del Valle de Aburrá” en el año 2007- 2009, se elaboró una metodología para

## Indicadores seleccionados para la medición de la habitabilidad del entorno según la Importancia estadística del indicador

La importancia del indicador como su nombre lo dice, se refiere a una clasificación que permite el ordenamiento de la prioridad de la atención para cada indicador del entorno.

**Cuadro 17.** Indicadores seleccionados para la habitabilidad del entorno

CÓDIGO	INDICADORES DE HABITABILIDAD DEL ENTORNO	ORDEN JERÁRQUICO %
IND_1	Suelo de protección	13.35
IND_2	Equipamiento local	12.08
IND_3	Residuos sólidos/Habitante	8.32
IND_4	Zonas en alto riesgo no recuperable	7.17
IND_5	Área de uso residencial	3.14
IND_6	Inverso espacio público	0.71
IND_7	Residuos sólidos generados	0.55
IND_8	Espacio público	0.29
IND_9	Centralidades - Corredores actividad múltiple	0.22

[Ver Plano 2: Priorización de áreas de intervención urbanas y rurales de Medellín en la siguiente página]

### Condiciones más críticas en la vivienda y el entorno

En las comunas Popular, Manrique y Villa Hermosa se presentan las condiciones más críticas de vivienda y entorno de la ciudad. Estos territorios alcanzaron un rango de valor total entre 7.55 y 11.29 (color rojo).

---

valorar el estado actual de los territorios mediante un modelo probabilística que define (5) zonas de criticidad- ZC, siendo los niveles de amenaza ZC4 Y 5, los de probabilidad mas alta de ocurrencia de los fenómenos estudiados, cuyos mapas productos para Medellín están en escala 1:50.000.

Nota:  
El sombreado de las comunas y los corregimientos se hace para demarcar el estado general de los indicadores tomados en conjunto y no significa que todos tengan el mismo valor o que pierdan importancia tomados de a uno. La importancia de cada indicador se mantiene. Debe entenderse que a mayor valor del rango más críticas o deficitarias son las condiciones del hábitat.



En el rango comprendido entre 5.66 y 7.54 (color anaranjado) se encuentra el conjunto de indicadores de la vivienda y el entorno de las comunas de Robledo, San Javier y Aranjuez.

Entre 4.16 y 5.65 o rango intermedio (color amarillo) se ubican las comunas de Santa Cruz, Doce de Octubre, la Candelaria y Buenos Aires.

Entre 2.39 y 4.15 (color verde claro) se encuentran las comunas de Belén y Castilla y los corregimientos de San Cristóbal, San Antonio de Prado y Santa Elena.

### **El mejor desempeño de los indicadores de habitabilidad de la vivienda y el entorno**

Entre 1.05 y 2.38 (color verde oscuro) se encuentran los mejores indicadores habitacionales de vivienda y entorno para las comunas de la América, Laureles, Guayabal y el Poblado y los corregimientos de Palmitas y Alta Vista.

Al interior de las comunas y corregimientos se encontraron barrios y veredas que ameritan una intervención prioritaria bien sea para incluirlos en programas de mejoramiento integral o en reasentamientos de población (ver producto de análisis multicriterio en extenso).

### **Hallazgos encontrados**

El modelo multicriterio utilizado es una herramienta para la toma de decisiones estratégicas, que aún presentando limitaciones es “... un referente de notable valor, debido a que permite identificar elementos de respuesta tangibles a preguntas y problemas que se presentan en la toma de decisiones. Son una base, sustentada en elementos científicos, que aporta mejoras distintivas para asumir una decisión. Como lo han estudiado Hammond, Keeney y Raiffa (2001), en todo caso se trata de decisiones basadas en componentes cuantificables que permiten ponderar el riesgo y, en virtud de ello, son capaces de elegir la “decisión” que, en el mejor de los casos, resulta ser la más satisfactoria, y en el peor, la menos insatisfactoria” [73] (El subrayado es nuestro).

---

[73] La utilidad de los métodos de decisión multicriterio como el AHP en un entorno de competitividad creciente Berumen A Sergio y redondo Francisco. Cuadernos de administración. Pontificia Universidad Javeriana. V20 #24. Bogotá Julio de 2007.



La aplicación de las técnicas denominadas multicriterio también denominada AHP (Análisis Jerárquico de Procesos) para el estudio de la habitabilidad de la vivienda y del entorno permitió construir un conjunto de indicadores para la ciudad que facilita trabajar aquellos más fundamentales de la problemática del hábitat que se convierten en una innovación en cuanto a la posibilidad del manejo integrado de la información que facilita su depuración progresiva. Esta construcción agrupada de indicadores permite obtener informaciones muy valiosas para soportar las políticas públicas en la toma de decisiones especialmente para la inversión, puesto que arroja informaciones jerarquizadas acerca de aquellas comunas en las zonas urbanas o corregimientos en la zona rural que más criticidad tienen en las condiciones de su habitabilidad.

El conjunto de indicadores permite tener una visión cualitativa y cuantitativa de la situación del hábitat de los asentamientos precarios y de la población objetivo del plan, que debe ser monitoreada continuamente que plantea para la ciudad una herramienta con alta potencialidad que permite afianzar la toma de decisiones hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales de cada sector de ciudad.

Con este tipo de herramientas se cambia, en parte, el sentido de las políticas públicas habitacionales, desde la toma de decisiones porque permiten evitar la improvisación, el oportunismo y la visión fragmentada del hábitat.

### **Limitaciones del modelo**

- El modelo requiere ser validado oportunamente en campo, para avanzar en la comprensión del hábitat y poder mejorarlo para que sea más fuerte y apropiado al análisis esperado y a la realidad que pretende simular en términos de confiabilidad, validez y pertinencia de los indicadores.
- No se puede considerar como única herramienta de trabajo. Es necesaria la combinación de diferentes herramientas y métodos de conocimiento.
- Los datos rurales no diferencian la cabecera de las zonas rurales de los corregimientos, creando distorsiones para el análisis de la criticidad de las viviendas y los altos impactos que sufre el entorno de estas zonas por la suburbanización. .
- Es necesario considerar los estándares de los diferentes atributos y factores de habitabilidad para mejorar los análisis y la toma de decisiones en el tema habitacional. De igual manera es necesario hacer acuerdos colectivos entre actores del Sistema Municipal Habitacional, para definir y construir los indicadores que en definitiva permitirán moldear el modelo de habitabilidad elegido para la toma de decisiones.

- El indicador de movilidad no se encontró disponible en la oficina de Planeación Municipal y es considerado en la actualidad por el grupo interdisciplinario y los comités habitacionales del proceso participativo del diagnóstico, como uno de los más importantes.
- Todos los indicadores no se refieren al mismo periodo de análisis y se combinaron datos censales y muestras expandidas.
- Existen discrepancias sobre las ponderaciones del área rural, teniendo en cuenta que el modelo no pudo utilizar indicadores apropiados a las áreas rurales y suburbanas. Por lo tanto las comparaciones se asimilaron a las características de las áreas urbanas lo que genera distorsión en la valoración y comparación rural-urbana.
- La asimetría de las lógicas internas de la vivienda y el hábitat en el espacio rural, también sitúan en una competencia desigual de los corregimientos entre sí, San Cristóbal y San Antonio frente a Santa Helena y San Sebastián de Palmitas, los primeros responden más a escalas urbanas y los segundos a escalas suburbanas y rurales.

## Variable Asentamientos precarios

## TENDENCIAS

Los habitantes en asentamientos humanos precarios tienden a crecer por las condiciones sociodemográficas, socio-ambientales, socioeconómicas y socioculturales que vive la población vulnerable que persisten en el horizonte del PEHMED 2020. La disminución relativa de este crecimiento depende fundamentalmente del buen desempeño de las políticas públicas para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; por tanto, los asentamientos humanos precarios continúan siendo un desafío asociado a la superación de la pobreza, la equidad y la inclusión social.

Los déficit cualitativos y cuantitativos de vivienda y hábitat tienden a crecer de manera relativa en el horizonte del Plan Estratégico Habitacional 2020, su disminución relativa deberá pasar por las garantías para la protección y realización de los derechos constitucionales a la vivienda digna “adecuada” y el hábitat sostenible, del incremento sostenido de la inversión pública y de la voluntad política para el cumplimiento de las Metas del Milenio.

El déficit cualitativo de la vivienda y el crecimiento de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios tienden a generar mayores índices de densidad y hacinamiento y disminución de los indicadores de espacio público, equipamientos y mayor deterioro del parque habitacional existente por problemas de bajos ingresos, asequibilidad y falta de capacidad de ahorro de la población vulnerable.

Los barrios y veredas con asentamientos humanos precarios tienden a ser los mismos, no obstante se incrementarán los asentamientos y sectores con hábitat precario en áreas urbanas y con mayor intensidad en el área rural.

El mejoramiento en la prestación de recolección de residuos sólidos domiciliarios no tiende a crecer por los costos de producción del servicio y la disminución de la capacidad de pago de la población del mismo.

Las áreas residenciales urbanas tienden a disminuir por el cambio de uso del suelo a económico y de servicios tanto privado como público.

Los reasentamientos de población tienden a crecer en función del requerimiento de áreas para equipamientos públicos principalmente urbanos y por la intervención en los hábitat en alto riesgo siendo muy sensible la valoración de su patrimonio familiar y social y la aplicación plena de los derechos constitucionales a la vivienda y al hábitat.

Se observarán mejoramientos en el hábitat sin que predomine la integralidad y la sostenibilidad de los mismos.

Se fortalecerá el imaginario colectivo de mejoramiento integral de barrios existente como una asociación entre PUI + MIB - consolidación habitacional ámbito Juan bobo, lo cual jalonará intervenciones similares en otros territorios.

Hasta tanto se consoliden centros de gestión para la coordinación y articulación de los programas de mejoramiento integral de barrios, hábitat rural sostenible, reasentamiento integral de población y nuevos desarrollos habitacionales, las intervenciones en los asentamientos humanos precarios continuarán siendo actuaciones aisladas.

Las intervenciones puntuales en los asentamientos precarios agudizarán la necesidad de iniciar con los procesos de pre inversión alusivos a la planeación estratégica y no con aquellos referidos a la planeación operativa.

En el mediano plazo se disminuirá un 10% de la ilegalidad en la tenencia de los predios, debido a la titulación masiva de los predios localizados en lotes de mayor extensión propiedad hoy del Municipio de Medellín.

La aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del suelo en el área rural, viabilizarán la intervención del 20% de los hogares que habitan viviendas en condiciones de precariedad.

Se consolidará una agenda de gestión de la información para construir los indicadores más relevantes del hábitat rural.

**Componente 2. Cobertura y calidad**  
**Variable Valoración del patrimonio familiar y colectivo**

Variable Estratégica	DEFINICIÓN
----------------------	------------

La valoración del patrimonio familiar y colectivo es el reconocimiento de la producción social del hábitat como activo esencial de las personas, los hogares y las comunidades, el cual puede verse afectado por la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública o interés social, o localización en zonas de alto riesgo, lo que conlleva a la generación de desplazamientos involuntarios [74] ocasionando efectos

[74] Desplazamiento involuntario: es el impacto que sufre una persona, familia, grupo, o comunidad, cuando debe trasladarse obligatoriamente hacia otro lugar, por una decisión que le es impuesta por un agente externo sin que exista posibilidad alguna de permanecer en el lugar que habita, trabaja, o le proporciona la subsistencia.  
Reasentamiento Involuntario: principios fundamentales: 1. Se tomarán todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento involuntario. 2. Cuando el desplazamiento sea inevitable, se deberá preparar un plan de reasentamiento que asegure que las personas afectadas sean indemnizadas y rehabilitadas de manera equitativa y

económicos y socioculturales negativos -pérdida del hábitat apropiado, ruptura de los tejidos de relaciones socioculturales y económicas, de las estrategias de supervivencia- que demandan una mayor inversión del Estado para garantizar la protección a los moradores en especial a aquellos que se encuentran en situación de pobreza, amenaza y vulnerabilidad, en ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales de acceso a la información, a la participación, a la asociación, al trabajo, a la salud, a la vivienda digna y al hábitat sostenible en los lugares intervenidos y en los nuevos lugares de habitación, mediante la distribución solidaria [75] y equitativa de los beneficios y la valoración adecuada de compensaciones para la restitución y mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad [76] a través de planes de reasentamiento integral que reconozcan el contexto, los intereses y las dinámicas de las personas, las familias y los asentamientos humanos urbanos y rurales involucrados.

## SITUACIÓN ACTUAL

### Variable Valoración del patrimonio familiar y colectivo

El “Pacto de San José de Costa Rica” ratificado por la Ley 16/72, en su artículo 21 consagra:

Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar el uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de compensación justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.

adecuada, asimismo recibirá información veraz y oportuna acerca de las alternativas posibles de compensación, para poder elegir la más adecuada a sus necesidades.

Plan Reasentamiento Involuntario: Es el documento en el cual se establece el proceso o las acciones -programas- que permitirán apoyar a las personas afectadas, con el propósito de restablecer los niveles de vida previos al traslado.

Marco de Políticas de Reasentamiento Involuntario: Banco Mundial -BM y Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

[75] La solidaridad como principio normativo del Estado social de derecho alude al valor social fundamental por el que las personas se reconocen como iguales y comprendidas -por igual- en una tarea común. La desigualdad material se enfrenta acudiendo al principio normativo de la solidaridad [...] Derecho constitucional: perspectivas críticas, UNIANDES.

[76] Habitabilidad: conjunto de cualidades y condiciones específicas de los asentamientos humanos, el hábitat y la vivienda, que permiten la satisfacción de necesidades humanas materiales y espirituales, el bienestar individual y colectivo y que se concretan en la seguridad, la salubridad, la comodidad, los usos de la tierra, las densidades de la población y la vivienda, la accesibilidad, la movilidad y acceso a los bienes y servicios, las condiciones para la privacidad, la cohesión social, la participación y la integración socioespacial. POT Acuerdo municipal 46/06, artículo 133. Conceptos orientadores de las actuaciones del SISTEMA MUNICIPAL HABITACIONAL.

El Comité de los DESC por medio de la Observación general 7/97 del derecho a una vivienda adecuada, le da especial atención a la seguridad jurídica de la tenencia y al fenómeno de los “desalojos forzados”, advierte sobre sus consecuencias en casos relacionados con la variable en cuestión, expresa:

(...) 7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los juegos olímpicos.

Colombia ratificó por medio del artículo 58 de la C.N., el derecho a la propiedad privada que implica obligaciones en su función social y ecológica y, a través del artículo 58, capítulos VII y VIII y, art. 56 de la Ley 9/89 modificado por el art. 5 de la Ley 2/91, define para la adquisición de los derechos patrimoniales inmobiliarios los motivos de utilidad pública o interés social o localización en zonas de alto riesgo o insalubres. Los precios de adquisición de los bienes inmuebles están soportados en la realización de avalúos comerciales que reglamenta el gobierno nacional, está vigente el Decreto 1420/98 y la Resolución 620/08 sobre métodos de valoración que emite el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Por otro lado, el art. 119 de la Ley 388/97 señala que en caso de propietarios o poseedores de vivienda de interés social que no acepten la forma de pago o el derecho de preferencia previstos en el artículo, la administración municipal o distrital que participe en proyectos de renovación correspondientes, les garantizará el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgará los subsidios municipales de vivienda.

Para resolver la ilegalidad de la tenencia a través de cesiones a título gratuito de bienes fiscales destinados a vivienda social, también la L388 en su artículo 95, prescribe “(...) las cesiones de que trata el artículo 58 de la ley 9/89, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad”, en forma complementaria se expiden las Leyes 708/01 y 1001/05. Ver también jurisprudencia de la Corte Constitucional en contenidos de la variable estratégica derechos constitucionales.

Por medio del Acuerdo 32 de 1999 se crea el subsidio municipal de vivienda reglamentado por el Decreto 0867 de 2003, modificado varias veces. En la aplicación de los recursos disponibles da prioridad de atención a los hogares localizados en zonas de alto riesgo y comprende soluciones habitacionales en vivienda usada que incluye a los grupos familiares afectados por la ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social. El SMV actualmente es administrado por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat ISVIMED.

El Acuerdo municipal 46 de 2006 por el que se revisa y ajusta el POT, establece dentro de los objetivos estratégicos y políticas de ordenamiento territorial: artículo 13. Del imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y políticas. (...)

**Objetivo 8.** Contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa.

**Políticas:**

- Generar, promover o apoyar la participación en todos los procesos de formulación de planes complementarios o asociados al plan de ordenamiento territorial.
- Implementar mecanismos de gestión urbanística que contribuyan a conciliar pacíficamente en la ciudad los diferentes intereses y conflictos de ordenamiento territorial.
- Proteger a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular.
- Garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos sin distinción de raza, género, religión y condición social, considerando las propuestas de desarrollo de los diferentes grupos étnicos que habitan su territorio.
- Establecer una estrategia permanente de formación ciudadana para garantizar y cualificar la participación en los procesos generales de ordenamiento y los planes parciales. Igualmente para ilustrar sobre las responsabilidades individuales y colectivas frente a las regulaciones sobre el ordenamiento territorial y el sometimiento a los instrumentos de gestión e intervención formulados en el plan de ordenamiento territorial.

### **Artículo 135. Líneas Estratégicas y Programas del SISTEMA MUNICIPAL HABITACIONAL.**

**Programa de Reasentamiento de Población:** la Administración municipal adelantará acciones dirigidas a reasentamiento de población en el marco de dos líneas:

Reasentamiento de población localizada en zonas de alto riesgo no recuperable, como una actuación integral prioritaria en atención a los asentamientos humanos en situación de riesgo para garantizar la protección de las vidas humanas, la salud pública y la sostenibilidad ambiental.

Reasentamiento de población ubicada en áreas comprometidas con el desarrollo de proyectos de movilidad y transporte, espacio público y equipamientos sociales.

Las intervenciones estarán orientadas por el análisis de los impactos ambientales, sociales y económicos y la definición de las alternativas de solución que minimicen los reasentamientos y los posibles efectos negativos en la población implicada y garanticen la eficiencia y eficacia territorial y social con la ejecución de los proyectos preferiblemente en el entorno barrial y zonal para no desarticular los tejidos sociales y las redes económicas, asegurando el reconocimiento de los derechos con la implementación de los instrumentos necesarios, incluida la adopción de los sistemas de seguimiento y control. Las acciones de manejo de las áreas desocupadas por factores de riesgo no recuperables deberán hacer parte de los componentes del programa de reasentamiento de población en coordinación con las autoridades ambientales.

Por medio del Decreto 2320 de 2005 [77] modificado por Decreto 500/06 la Administración municipal adopta la metodología para el pago de compensaciones dentro de los procesos de adquisición de predios que se requieren para la ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social. Se define un componente social que comprende las acciones con los cuales se pretende minimizar los impactos

---

[77] Convenio interadministrativo 256/02 entre el Municipio de Medellín/Planeación y la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín/Facultad de Arquitectura, documento técnico de soporte, anexo D, del plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia.



socioculturales en la población afectada y un componente económico que comprende los reconocimientos monetarios para minimizar los impactos económicos generados por el traslado involuntario.

Sin embargo, al llevar a cabo la política de compensaciones en el componente económico no se reconoce la prima por afectación económica a titulares de actividades económicas cuando están en condición de arrendatarios de inmuebles. Se considera que la redacción del texto de la norma y de su manual de aplicación no es suficientemente clara y concisa en esta materia, por lo tanto, para mejorar la aplicación del instrumento de compensaciones en el proceso social de reasentamiento de población como medida de manejo de los impactos negativos que ocasiona el desplazamiento involuntario por motivos de utilidad pública o interés social, se hace necesario hacer una revisión normativa utilizando un enfoque basado en los principios que la fundamentan.

Por otro lado, por Decreto municipal 673 de 2006 se acoge la “Guía de manejo Socio - Ambiental para la construcción de obras de infraestructura pública en Medellín”, el capítulo 3. Gestión Social, contiene el “Programa de reasentamiento individual o colectivo” (numeral 3.2.2), entrega las directrices y acciones específicas para la identificación y manejo de los impactos.

Sin embargo, se advierte en la norma vigente un vacío en los procedimientos de adquisición y valoración de los derechos patrimoniales de hogares y comunidades en asentamientos humanos producto de procesos de “construcción y urbanización ilegales” y de la posesión de bienes inmuebles, que de las garantías de protección a los moradores en situación de desigualdad expuestos a los fenómenos de la informalidad en todas sus expresiones, en general el tejido productivo popular y la economía social está desprotegido en las normas jurídicas vigentes. El reconocimiento de compensaciones económicas por la pérdida de los inmuebles y otros bienes materiales, no garantiza la solución de los impactos.

El interés general de ciudad y de colectivos de población prima sobre el interés particular. No obstante los derechos patrimoniales de los grupos familiares y de las comunidades ser identificables y valorables, suelen ser vulnerados a nombre del interés general, toda vez que gran parte de las intervenciones se reducen al procedimiento de adquisición de los bienes inmuebles con un sesgo “reduccionista”, se desconoce el trabajo familiar y colectivo como aporte a la construcción social del hábitat y solo es valorado a través de los títulos de propiedad, afectando la estabilidad económica y sociocultural de

la población afectada. Salvo en aquellos proyectos que cuentan con la financiación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo que se ejecutan en el Marco de las Políticas de Reasentamiento de dichos organismos multilaterales, se monitorean los impactos en el sistema territorial y en la población, es el caso de las experiencias de las Empresas Públicas de Medellín -EPM.

Para octubre de 2011, se dispondrá de un informe detallado con base en los indicadores señalados que incluye la identificación de instrumentos aplicados en materia de estratificación socioeconómica y Sisbén, como el caso del “Macroproyecto de mejoramiento integral del barrio Moravia”.

En general se percibe desconfianza frente a la intervención pública, resistencia de los grupos familiares a los reasentamientos y a los proyectos que demanden áreas habitadas para su ejecución. La población implicada en afectaciones que trae la adquisición de los bienes inmuebles por entidades públicas tiende a rechazar el reasentamiento, toda vez que ha imperado la sola reubicación física o el pago de los bienes inmuebles y en casos mejoras, por tanto, asocia el procedimiento a una violación de sus derechos, al desconocimiento de sus necesidades, de su arraigo como familia o negocio y a la pérdida de un patrimonio de relaciones, sentimientos, entorno y productividad.

En la mayoría de los casos no se dispone de los documentos técnicos que soporten la valoración de los impactos en la población y la minimización de la afectación de bienes inmuebles.


Los programas de mejoramiento integral y de reasentamiento en los barrios y veredas, incrementan el precio de los bienes inmuebles en general y de la vivienda como valor de uso en particular, no obstante la población implicada por el hecho de tener una mejora habitacional no dispone de los ingresos suficientes para responder con erogaciones adicionales de impuestos y pago de servicios públicos a esta valorización inmobiliaria, ni para cubrir otros costos de permanencia que se puedan presentar.

**TENDENCIAS    Variable Valoración del patrimonio familiar y colectivo**

Se intensifican los procesos de renovación urbana y transformación territorial que demandan y demandarán a futuro la disponibilidad de áreas para la dotación de infraestructuras, la producción y recuperación de espacios públicos, la construcción de equipamientos y el impulso a la competitividad y la productividad.

Los macroproyectos enmarcados en las agendas de competitividad suelen agudizar los fenómenos de segregación socioespacial que trae consecuencias en la gobernabilidad de los asentamientos humanos.

El Plan Estratégico Habitacional para el desarrollo de los programas y proyectos también requerirá de suelos, áreas de intervención y relocalización de población que deberá realizar en el estricto cumplimiento de los derechos inherentes al hábitat.



# **ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL**

## CONTEXTUALIZACIÓN

### ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

### ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL Delimitación del Sistema Municipal Habitacional

- \* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible
- \* Variable Modelo de gestión pública
- \* Variable Ciencia, tecnología e innovación social
- \* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales
- \* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad
- \* Variable Asentamientos precarios
- \* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo

## ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL

### ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional

- \* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”
- \* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”
- \* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”

# ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL [78]

Los actores sociales son grupos humanos que se caracterizan porque consciente o inconscientemente obran en defensa de sus intereses, no obstante se considera que la racionalidad de sus actuaciones es limitada y, por lo tanto, existen relaciones de interdependencia y necesidad de cooperación. Los actores se identifican teniendo en cuenta la influencia que ellos ejercen sobre cada una de las variables estratégicas, o por el grado de influencia que las variables tienen sobre ellos.

En el caso del Sistema Municipal Habitacional desde una matriz de actores, para cada variable, se valoró la relación entre todos para identificar los de mayor poder, es decir, que algunos cambios podrían ser posibles contando con su cooperación y voluntad. La utilidad de esta identificación radica además en que posibilita la concentración de esfuerzos desde las políticas públicas, porque tienen la capacidad de incidir de manera directa e indirecta en todos los actores del SMH.

Los demás actores son importantes, ocupan un lugar en la institucionalidad del hábitat y permiten establecer sinergias y encadenamientos de manera más flexible y acorde a las necesidades del proceso de corresponsabilidad, en la gestión del Plan en su conjunto y para actuar en la dirección y orientación del escenario apuesta, de sus estrategias y de cada uno de los programas y proyectos.

---

[78] Francisco José Mojica. Las pretensiones de los actores se recogen de los grupos focales que trabajaron cada una de las variables. Están influenciadas por la percepción y experiencia de interacción con las entidades. Las pretensiones de los actores son dinámicas y deben ser reflexionadas en diferentes temporalidades, incluso con ellos mismos.

---

Los actores se identifican teniendo en cuenta la influencia que ellos ejercen sobre cada una de las variables estratégicas, o por el grado de influencia que las variables tienen sobre ellos.

---

[actores]

El conocimiento de los intereses de los actores, permite establecer frente a las variables estratégicas acuerdos y, por lo tanto, contribuye a una mayor comprensión de los conflictos manifiestos y latentes entre ellos, facilita su resolución parcial o total para no entorpecer el logro de los objetivos trazados.

La identificación de motivaciones del actor permite:

- Conocer el aporte de los actores en el diseño de futuros.
- Analizar las posibilidades que tiene el futuro acorde con las decisiones de los actores.
- Identificar los posibles puntos de acuerdo o desacuerdo entre los actores.
- Pueden cambiar las tendencias de futuro porque sobre la base de la cooperación pueden generar rupturas.
- Pueden propiciar espacios de cooperación y alianzas o de incertidumbre.

El análisis del juego de actores para las siete variables estratégicas del SMH tuvo dificultades, en cuanto los conocimientos disponibles en su momento podían ser insuficientes acerca de los roles, limitaciones e impacto que cada actor del Sistema tiene para movilizar la variable, los recursos, las acciones. Sin embargo, en el mismo ejercicio de identificación y valoración el grupo mejora su conocimiento y percepción sobre cada uno de los actores, porque metodológicamente se tiene el cuidado de integrar el grupo buscando que al menos un participante conozca al actor en toda su dimensión por su pertenencia a la institución y por el conocimiento técnico de cada variable estratégica, e igualmente se va socializando y perfeccionando el conocimiento requerido con una participación más amplia y deliberativa.

La principal debilidad encontrada se da por la tendencia generalizada a identificar y evaluar a las instituciones y a sus actores de manera independiente y aislada de las relaciones que establece con los demás y de las determinaciones normativas y misionales entre los niveles territoriales local, regional y nacional. También por los cambios que ocurren en la institucionalidad que en general no son conocidos por la ciudadanía.

No obstante es un ejercicio que se debe sostener en el tiempo porque contribuye al desarrollo de la cultura política frente al SMH y facilita la deliberación ordenada y colectiva frente a cada uno de los actores. Por ello se encuentran pertinentes las posibilidades que dan las reflexiones colectivas para promover cambios

en los sujetos de la política, quienes serán los responsables del futuro de cara a los desafíos en torno a los factores o variables estratégicas.

Se encuentra necesario realizar nuevos talleres de análisis del juego de actores en el marco de los procesos de la planeación táctica-operativa y de revisión y ajustes del PEHMED, permitiendo por aproximaciones sucesivas la mejora continua del desempeño institucional del Sistema con roles claros y socialmente reconocidos por parte de los diversos actores. Hoy se encuentran los siguientes resultados, analizados independientemente por variable respecto al poder, el interés, la utilidad, el impacto y las pretensiones de los actores.

## **Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión**

### **Actores de la variable Derechos constitucionales a la vivienda y al hábitat**

Los actores que más incidencia tiene sobre la variable son: Corte Constitucional, Jueces colombianos, Defensoría del Pueblo, Personería de Medellín, Congreso de la República, Gobierno Nacional, Asamblea de Antioquia, organizaciones de la sociedad civil, población sujeto de derechos y deberes, y Comité Municipal de Derechos Humanos, todos ellos definidos en las actividades llevadas a cabo con los actores participantes. Además se resaltan como importantes: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Procuraduría General de la Nación, Gobierno de Antioquia, Gobierno de Medellín, Concejo de Medellín, Población sujeto de derechos con énfasis en situación de pobreza y vulnerabilidad.

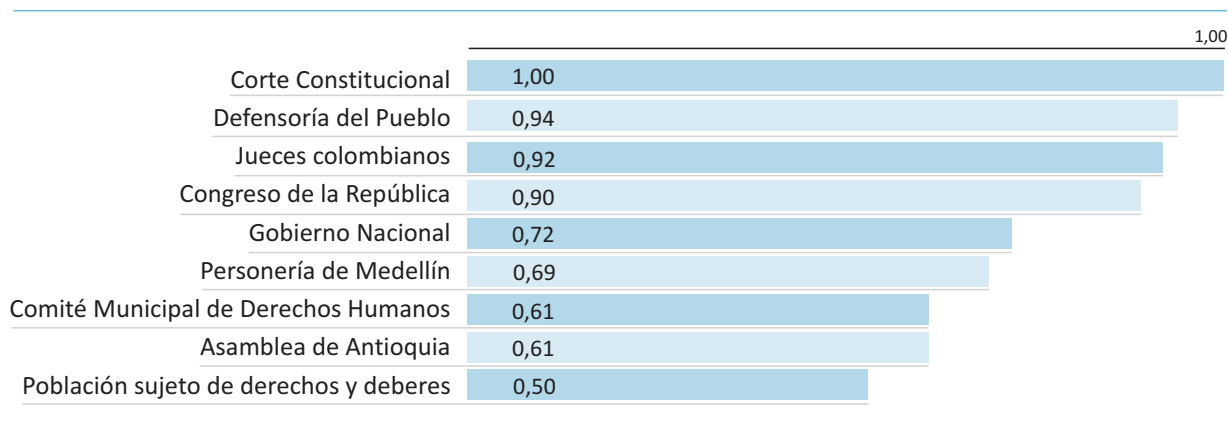
[ver Gráfico 6. Actores de alto poder sobre la variable derechos constitucionales del hábitat y la vivienda en la siguiente página]

### **Pretensiones de los actores respecto a la variable**

#### **La Corte Constitucional**

- Que el Estado respete, proteja, promueva y garantice la realización de los derechos humanos.
- Establecer las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas Constitucionales.
- Garantizar la efectividad de los derechos, obligaciones y garantías consagradas en la Constitución y la Ley.



**Gráfico 6.** Actores de alto poder sobre la variable Derechos constitucionales del hábitat y la vivienda

Fuente: PEHM. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

### Jueces Colombianos

- Satisfacer al usuario en la protección de sus derechos.
- Garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso.
- Incrementar su capacidad para garantizar los derechos de los ciudadanos.

### Defensoría del Pueblo

- Demandar, impugnar o defender ante la Corte Constitucional, de oficio, o a solicitud de cualquier persona y cuando fuere procedente, normas relacionadas con los derechos humanos.
- Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza, como hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos.
- Difundir el conocimiento de la Constitución Política, especialmente los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

### **Personería de Medellín**

- Orientar, asesorar, verificar y reaccionar ante posibles violaciones o amenazas de vulneración que se presenten en Medellín.
- Promover y proteger los derechos humanos.

### **Congreso de la República**

- Realizar funciones de legislación y presupuestarias de todas aquellas acciones e instituciones relacionadas a los derechos humanos.
- Realizar control político al desempeño institucional.

### **Gobierno Nacional**

- Promover el diseño de políticas públicas.
- Controlar los déficit.
- Ganar confianza – gobernabilidad.

### **Asamblea de Antioquia**

- Aprobar planes y programas.
- Aprobar presupuestos de inversión.
- Realizar control político al desempeño institucional.

### **Organizaciones de la sociedad civil**

- Formar y educar a la población acerca de los derechos humanos.
- Control social.

### **Población sujeto de derechos y deberes**

- Satisfacer sus necesidades habitacionales.
- Mejorar condiciones de vida.
- Seguridad humana.

### **Comité Municipal de Derechos Humanos**

- Trabajar sobre el respeto de los DH en solución de problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios.
- Armonizar los esfuerzos de las naciones por alcanzar propósitos comunes.

**Cuadro 18.** Motivación de los actores sobre la variable Derechos constitucionales del hábitat y la vivienda

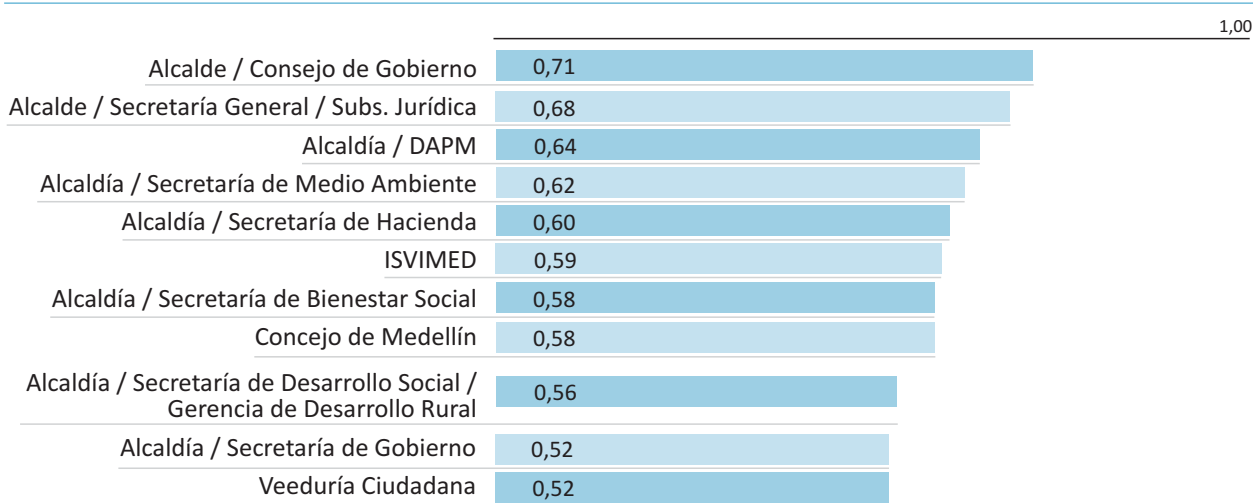
ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Corte Constitucional	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con mucho poder
Jueces Colombianos	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Defensoría del Pueblo	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Personería de Medellín	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Congreso de la República	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Gobierno Nacional	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Gobierno de Antioquia	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Gobierno de Medellín	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Asamblea de Antioquia	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Concejo de Medellín	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Organizaciones de la Sociedad Civil	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Población sujeto de derechos	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Naciones Unidas	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

### Actores de la variable Modelo de gestión pública

Los principales actores que tienen incidencia para manejar y dinamizar esta variable son : el Alcalde de Medellín y su Consejo de Gobierno, la Secretaría General de la alcaldía y la Subsecretaría Jurídica, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Hacienda - Catastro, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, la Secretaría de Bienestar Social y su Gerencia de Desplazamiento, el Concejo de Medellín, la Secretaría de Desarrollo Social y su Gerencia de Desarrollo Rural, la Secretaría de Gobierno y la Veeduría Ciudadana, definidos por los actores participantes en los talleres. Se consideran también de influencia sobre esta variable: Alcaldía Medellín y su Secretaria de Gobierno, Alcaldía de Medellín y su Secretaria de Servicios Administrativos, Alcaldía de Medellín y su Secretaria de Evaluación y Control.

**Gráfico 7.** Actores de alto poder sobre la variable Modelo de gestión pública



Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Pretensiones de los actores respecto a la variable

### El Alcalde

- Alcanzar las metas del Plan de Desarrollo.
- Desarrollar una estructura organizacional acorde al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.
- Desarrollar una gestión Interinstitucional coordinada.

### Secretaría General y la Subsecretaría Jurídica

- Tener el Sistema Municipal Habitacional, su modelo de gestión y los instrumentos jurídicamente viables y operando en función de las metas del Plan de Desarrollo.
- Desarrollar las directrices de los diferentes planes y programas en materia jurídica.
- Dirigir estrategias orientadas a generar, anticipar y proyectar un enfoque de influencia sobre la formulación de leyes y eventos que afectan al municipio y sus habitantes.

### Departamento Administrativo de Planeación Municipal

- Tener el Sistema Municipal Habitacional coordinado y funcionando.
- Tener la Política Pública Habitacional formulada en función del cumplimiento de derechos, instrumentos de planificación, gestión y financiación formulados y aprobados.
- Lograr un fortalecimiento de cultura empresarial para promover la competitividad.
- Desarrollar avances tecnológicos para la implementación del Sistema Municipal Habitacional.

### Secretaría del Medio Ambiente

- Poseer instrumentos de gestión ambiental operando.
- SIGAM coordinado y operando.

### Secretaría de Hacienda - Catastro

- Contar con instrumentos financieros y de ordenamiento del gasto.
- Contar con sus instrumentos y plataforma tecnológica para la toma de decisiones.
- Buscar que los recursos para el cumplimiento de metas estén disponibles (consistentes con las metas).
- Obtener el saneamiento fiscal de las propiedades municipales: carteras de intervención y titulación, entre otras.

## **ISVIMED**

- Cumplir las metas del Plan de Desarrollo.
- Coordinar, articular y operar los procesos asociados propios del Sistema Municipal Habitacional.
- Posicionarse como coordinador y operador del Sistema Municipal Habitacional.

## **Secretaría de Bienestar Social**

- Focalizar y atender la población vulnerable.

## **Concejo de Medellín**

- Influir en la toma de decisiones sobre la concreción y operación del Sistema Municipal Habitacional.
- Identificar territorios y población objeto de las intervenciones del Sistema Municipal Habitacional.

## **Secretaría de Desarrollo Social y Gerencia de Desarrollo Rural**

- Inclusión social de la población objetivo.
- Planeación local participativa en la toma de decisiones en el territorio.
- Política pública de desarrollo rural formulada y funcionando.

## **Secretaría de Gobierno**

- Recuperación de espacio público ocupado.
- Controlar los procesos informales de ocupación.
- Garante de la convivencia y seguridad ciudadana con enfoque democrático, descentralizado y participativo.

## **La Veeduría Ciudadana**

- Fortalecer los escenarios de participación ciudadana para el control sobre la gestión pública en el Sistema Municipal Habitacional.

**Cuadro 19.** Motivación de los actores sobre la variable Modelo de gestión pública

ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Alcalde / Consejo de Gobierno	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con mucho poder
Alcaldía Medellín/ Secretaría General/ Subsecretaría Jurídica	Interesado	Muy útil	Impacto	Con poder
Alcaldía Medellín/DAPM	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con mucho poder
Alcaldía Medellín/ Secretaría de Medio Ambiente	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Alcaldía Medellín/ Secretaría de Hacienda /Catastro	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
ISVIMED	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Alcaldía Medellín/ Secretaría de Bienestar Social	Interesado	Útil	Impacto	Indeciso
Concejo de Medellín	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con mucho poder
Alcaldía Medellín/ Secretaría Desarrollo Social/ Gerencia de Desarrollo Rural	Interesado	Útil	Impacto	Indeciso
Alcaldía de Medellín/ Secretaría de Gobierno	Interesado	Útil	Mucho impacto	Con poder
Veeduría Ciudadana	Indeciso	Útil	Impacto	Con poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Actores de la Variable Ciencia, Tecnología e Innovación Social

Los principales actores que tienen incidencia para manejar y dinamizar esta variable: Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia CTA, Municipio de Medellín, Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín, SENA - Centro para el Desarrollo del Hábitat y la Construcción, EPM, Departamento de Antioquia, COLCIENCIAS, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corporación Tecnova [79], CIDICO y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED. Con estos actores se realizó, en vez de la calificación de incidencias entre ellos, un conversatorio en el que se identificaron sus roles, potencialidades y la institucionalidad de la variable, reconociendo las entidades de pertinencia e importancia para el Sistema Municipal Habitacional. Otros actores de incidencia además sobre esta variable: Gobierno Municipal de Medellín y la Población vulnerable/hogares y comunidades.

### Pretensiones de los actores respecto a la variable

#### Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA)

- Promoción de agendas de trabajo, mecanismos de acción y proyectos entre los sectores público, privado, investigación, educación y empresarial. Trabajo en aspectos de amplio interés con direccionamiento estratégico y de largo plazo.
- Convertir toda iniciativa en proyectos movilizadores y articuladores capacidades en ciencia y tecnología de la región.

#### Municipio (actor del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación)

- Promoción y fomento de la formación del capital humano para incrementar el patrimonio cultural de la sociedad local y mejorar la productividad.
- Resolver problemas socioeconómicos para mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la sostenibilidad ambiental.

---

[79] A esta Corporación pertenecen actualmente en calidad de socias: la Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, EAFIT, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad de Medellín, el CES, la Escuela de Ingeniería de Antioquia y la Universidad del Atlántico.



### **Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín**

- Desarrollar investigaciones que permitan comprender las lógicas del hábitat y el habitar a través de las siguientes líneas:
  - Espacio y territorio, desarrollo y participación; tecnología y hábitat; hábitat comunicación y cultura; hábitat y medio ambiente; hábitat y patrimonio; Desplazamiento y reasentamiento de población; hábitat, arquitectura y urbanismo.
- Realizar procesos educativos que contribuyan a la formación de diversos actores en asuntos relacionados con el hábitat.
- Asesorar el desarrollo de proyectos experimentales habitacionales con participación de diferentes actores.

### **SENA - Centro para el Desarrollo del Hábitat y la Construcción**

- Impartir formación profesional en áreas de construcción, obras civiles, gas, agua potable y saneamiento básico.
- Formación en procesos constructivos diversificados y de bajo costo: bahareque, guadua, suelo-cemento y desarrollo de proyectos por autoconstrucción.
- Participación en procesos de innovación tecnológica y técnica en el hábitat.
- Certificación de competencias laborales en los temas del centro.

### **Empresas Públicas de Medellín (EPM)**

- Identificación de nuevas alternativas de crecimiento empresarial y generación de ofertas innovadoras.
- Desarrollo de procesos sistémicos de servicios públicos domiciliarios, conexos y asociados.
- Desarrollo de productos y servicios que contribuyan al suministro confiable y seguro de la energía a los sectores de menores ingresos.

### **Departamento de Antioquia**

- Fortalecimiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación de Antioquia.
- Crecimiento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación.
- Coordinación institucional en el Departamento con enfoque dinámico para el progreso económico y social.
- Construcción de agendas regionales.

## **Colciencias**

- Integración de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación donde empresas, Estado y academia interactúen en función de los fines de la ley.
- Articular la oferta y la demanda de conocimiento a los retos del país.
- Desarrollar el Programa Nacional de Medio Ambiente y Hábitat.

## **ISVIMED**

- Cualificar los procesos constructivos de la vivienda de interés prioritaria.
- Enfocar el proceso de producción de vivienda de interés prioritario en el desarrollo sostenible.
- Profundizar y promover líneas de investigación de hábitat y convivencia.

## **Área Metropolitana del Valle de Aburrá**

- Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Área.
- Gestión del desarrollo integral.
- Contribución a la integración social y a la gobernabilidad.

## **Población vulnerable**

- Apropiación social y cultural de la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Relación universidades, organizaciones sociales y comunidad.
- Solución tecnológica a los problemas del hábitat.

## **Tecnova**

- Unión entre la academia y la empresa para disminuir la brecha Estado - academia - empresa.

## **Centro de investigaciones y desarrollo para la industria de la construcción (CIDICO)**

- Acompañar a las empresas del sector en la formulación y ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.
- Alianza entre gremios, universidades y Sena.
- Investigación aplicada para la innovación y el desarrollo tecnológico con empresas y trabajadores.
- Investigación permanente en técnicas y sistemas integrados de la construcción para su adecuada implementación.

**Cuadro 20.** Motivación de los actores sobre la variable Ciencia, tecnología e innovación

ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia CTA	interesado	útil	con impacto	con poder
Municipio	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder
Escuela del hábitat	muy interesado	muy útil	con mucho impacto	con poder
Sena	muy interesado	muy útil	con mucho impacto	mucho poder
EPM	interesado	muy útil	con mucho impacto	mucho poder
Departamento de Antioquia	interesado	muy útil	con mucho impacto	mucho poder
Colciencias	interesado	muy útil	con mucho impacto	mucho poder
ISVIMED	interesado	muy útil	con mucho impacto	con poder
Área Metropolitana	interesado	muy útil	poco impacto	con poder
Población vulnerable	muy interesado	muy útil	con mucho impacto	con poder
Tecnova	interesado	muy útil	con impacto	con poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

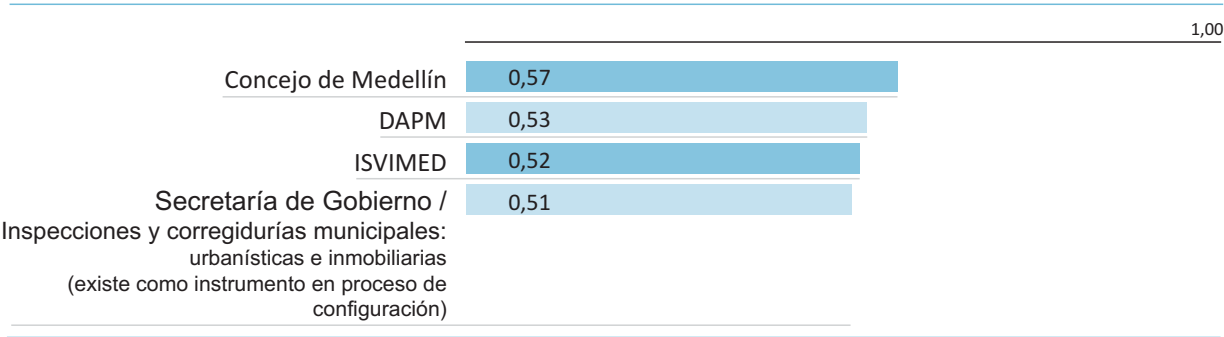
## Componente 2. Cobertura y Calidad

### Actores de la variable Gestión del suelo, fomento y productividad

Los principales actores identificados que tienen incidencia para manejar y dinamizar esta variable son: el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Concejo Municipal, la Secretaría de Gobierno y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED.

Además se encuentra que los siguientes actores tienen igualmente incidencia sobre esta variable: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Consejo Territorial de Planeación, Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Hacienda, Inspecciones urbanísticas e inmobiliarias (existe como instrumento en proceso de configuración) y corregidurías municipales, sector privado, gremios del sector inmobiliario de la construcción e inmobiliario y sector financiero (ANIF).

**Gráfico 8.** Actores de alto poder sobre la variable Gestión del suelo, fomento y productividad



Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Pretensiones de los actores respecto a las variable

### Departamento Administrativo de Planeación Municipal

- Asignar, coordinar y gestionar el suelo.
- Pretende un uso del suelo ordenado e incluyente.
- Busca eficiencia y efectividad en el uso del suelo.

### Concejo Municipal

- Pretenden el control político para que sea más efectiva la política sobre la población más vulnerable.

### Secretaría de Gobierno

- Control normativo de la aplicación de la norma sobre la ocupación y la intensidad del suelo.

### ISVIMED

- Gestionar y desarrollar el suelo para la atención de la demanda potencial de vivienda.
- Capacidad de influir en los déficit de vivienda.

**Cuadro 21.** Motivación de los actores sobre la variable Gestión del suelo, fomento y productividad

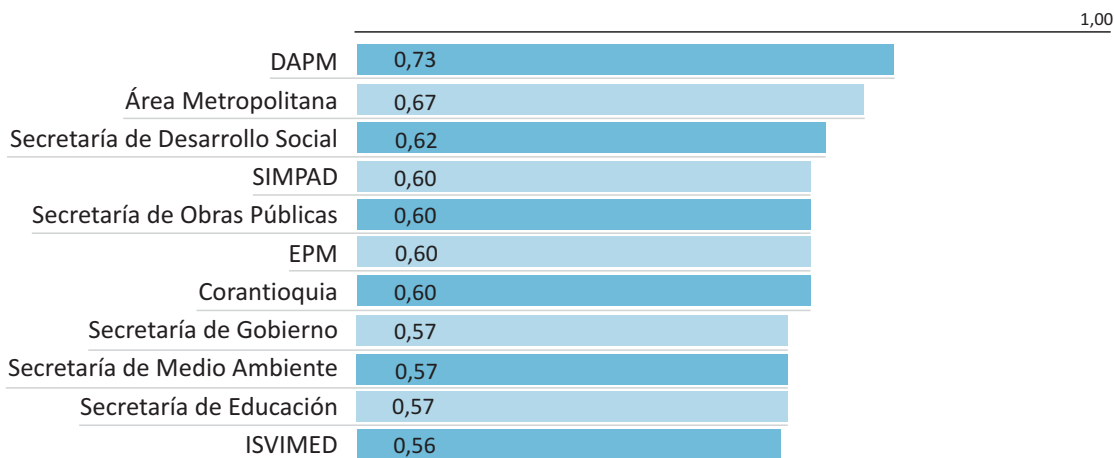
ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Consejo Municipal de Planeación	Muy interesado	Muy útil	Mucho impacto	Poco poder
Departamento Administrativo de Planeación Municipal	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con poder
Inspecciones y corregidurías municipales: urbanísticas e inmobiliarias (existe como instrumento en proceso de configuración)	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Con mucho poder
ISVIMED	Interesado	Útil	Impacto	Con poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Actores de la variable Asentamientos precarios

Los principales actores que tienen incidencia para manejar y dinamizar esta variable son: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobierno, EPM y la EDU. Son igualmente importantes: Población vulnerable/hogares y comunidades, Personería, la Secretaría de Bienestar Social - Asistencia Social y la Gerencia de Desplazamiento, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Cultura Ciudadana, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud.

**Gráfico 9.** Actores de alto poder sobre la variable Asentamientos precarios



Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## **Pretensiones de los actores respecto a las variable**

### **Departamento Administrativo de Planeación Municipal**

- Disminuir los asentamientos precarios.
- Estudiar y reconocer las condiciones particulares de los diversos asentamientos humanos urbano rurales desde los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y coordinación de las inversiones en las políticas públicas.

### **ISVIMED**

- Mejorar las condiciones habitacionales.
- Reducción del déficit cuantitativo y cualitativo.

### **Secretaría del Medio Ambiente - Comisión de Asentamientos humanos y vivienda**

- Disminuir el riesgo.
- Protección de los sistemas estratégicos.
- Identifica y analiza problemáticas asociadas a los asentamientos humanos ubicados en zonas de AR.
- Evalúa y recomienda: Alternativas de reasentamiento definitivo o temporal de familias localizadas en ZARNM.

### **Secretaría de Obras Públicas**

- Adecuación de los equipamientos comunitarios como vías, senderos peatonales, centros educativos, deportivos, de salud, de seguridad.
- Establecer programas que garanticen su conservación, protección, mantenimiento y fomento de los espacios verdes, así como la construcción, reparación, remodelación, mantenimiento, amoblamiento y cuidado de los parques públicos y zonas de recreación pasiva.
- Asegurar la infraestructura para el mejoramiento de la calidad de vida.

### **Secretaría de Desarrollo social**

- Cumplimiento del plan de desarrollo local en lo referente a la inversión pública y garantizar la veeduría.
- Fortalecer los programas de participación comunitarios.

- Mejoramiento de calidad de vida por medio del aumento de ingresos, con programas de:

- \* Capacitación para diferentes labores

- \* Apoyo de unidades productivas.

### **Secretaría de Gobierno**

- Anular la variable.
- Convivencia y seguridad.

### **EPM**

- Búsqueda de disminución de los asentamientos precarios por prestación de servicios públicos.
- Fondo Rotatorio Corporativo promotor de la construcción de redes y acometidas de servicios públicos domiciliarios en proyectos urbanísticos nuevos de vivienda de interés social estratos 1, 2 y 3, en áreas atendidas por la Empresa.
- Programa habilitación viviendas (desde 1964) con la vinculación de clientes de bajos ingresos a la conexión de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, a largo plazo y bajos intereses.

### **Empres de Desarrollo Urbano (EDU)**

- Desarrolla la gestión de proyectos de vivienda de interés social.
- Promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios.



**Cuadro 22.** Motivación de los actores sobre la variable Asentamientos precarios

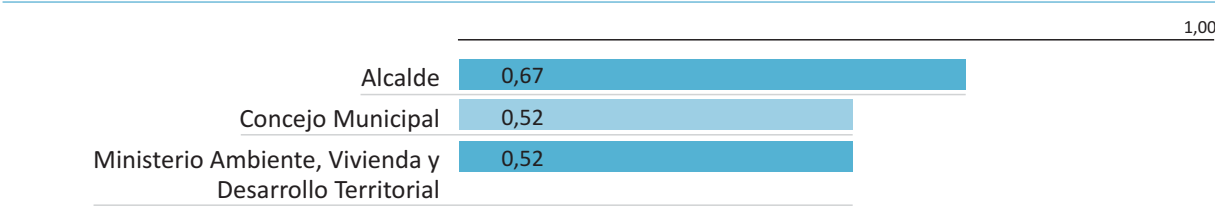
ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Departamento Administrativo de Planeación	Interesado	Muy útil	Tiene impacto	Mucho poder
Área Metropolitana	Interesado	Útil	Tiene impacto	Con poder
Secretaría de Desarrollo Social	Interesado	Útil	Tiene impacto	Con poder
SIMPAD	Interesado	Muy útil	Tiene impacto	Poco poder
Secretaría de Obras Públicas	Muy poco interesado	Útil	Poco impacto	Con poder
EPM	Interesado	Muy útil	Tiene impacto	Mucho poder
CORANTIOQUIA	Muy interesado	Muy poco útil	Poco impacto	Con poder
Secretaría de Gobierno	Interesado	Útil	Poco impacto	Con poder
Secretaría de Medio Ambiente	Muy poco interesado	Útil	Poco impacto	Con poder
Secretaría de Educación	Interesado	Muy útil	Tiene impacto	Poco poder
ISVIMED	Interesado	Muy útil	Tiene impacto	Con poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Actores de la variable Valoración del patrimonio familiar y colectivo

Los principales actores que fueron definidos por su incidencia para manejar y dinamizar esta variable son: Alcaldía, Concejo Municipal, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Además se consideran importantes: Alcalde y el Consejo de Gobierno, Departamento Administrativo de Planeación Municipal y su Mesa de planificación, la Secretaría de Hacienda - Administrativa - Catastro, la Secretaría de Medio Ambiente - COME Comisión de Asentamientos humanos y vivienda, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Cultura Ciudadana, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED y la Población vulnerable/hogares y comunidades.

**Gráfico 10.** Actores de alto poder sobre la variable Patrimonio familiar y colectivo



Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Pretensiones de los actores respecto a la variable

### Concejo de Medellín

- Ejercer el control político para el mejoramiento de la calidad de vida.

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

- Establecer condiciones de habitabilidad de asentamientos humanos a nivel político y normativo.

**El Alcalde**

- Cumplir con las metas del Plan de Desarrollo Municipal.

**Cuadro 23.** Motivación de los actores sobre la variable Patrimonio familiar y colectivo

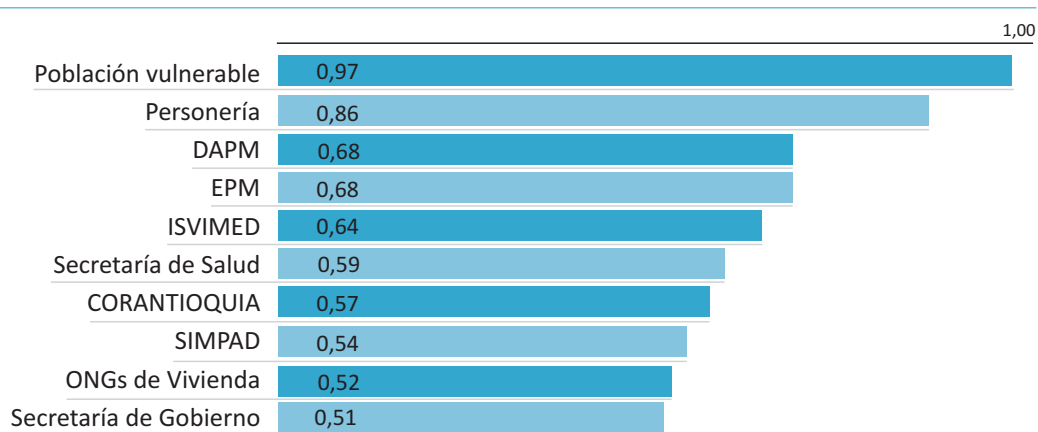
ACTOR	INTERES	UTILIDAD	IMPACTO	PODER
Alcalde	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Concejo de Medellín	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Interesado	Muy útil	Mucho impacto	Mucho poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

**Actores de la variable Cambio sociodemográfico y dinámicas poblacionales**

Los principales actores que fueron definidos por su incidencia para manejar y dinamizar esta variable son: Población vulnerable /hogares y comunidades, Personería, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, EPM, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, la Secretaría de Salud, CORANTIOQUIA, SIMPAD, ONG de vivienda y Secretaría de Gobierno. Tienen incidencia además: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Bienestar Social - Asistencia Social - Gerencia de Desplazamiento, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Cultura Ciudadana, la Secretaría de Educación.

**Gráfico 11.** Actores de alto poder sobre la variable Cambio socio-demográfico y dinámicas poblacionales



Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico

## Pretensiones de los actores respecto a la variable

### La población en situación de vulnerabilidad

- Que sean reconocidas sus necesidades y expectativas.
- Que sean atendidas sus demandas y lograr su autonomía.
- Que sean reconocidas y legalmente constituidas [80].

[80] Por población vulnerable legalmente reconocida y constituida se entiende aquella población que por sus condiciones al ser parte de grupos de población a quienes se les han violado sus derechos son reconocidas por organismos gubernamentales, como por ejemplo *una Junta de Vivienda Comunitaria constituida por mujeres cabeza de familias en situación de desplazamiento forzado, legalmente reconocida por el Ministerio del Interior y de Justicia.*

### **La Personería**

- Velar por la garantía de los derechos humanos de las personas.
- Acompañar el proceso de exigibilidad de derechos mediante la utilización de los instrumentos jurídicos: acciones de tutela, solicitudes de reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado.

### **Departamento Administrativo de Planeación Municipal**

- Estandarizar los indicadores de medición de la gestión.
- Medición de los fenómenos poblacionales.
- Distribución del gasto público social con criterios poblacionales y enfoque diferencial, y el encuadre de las políticas públicas (mujer, infancia y población vulnerable).
- Identificación de nuevas líneas y modelos de planificación.

### **Empresas Públicas de Medellín (EPM)**

- Ampliar su oferta de servicios públicos.
- Cumplir con su responsabilidad social empresarial.
- Hacer las transferencias de subsidios para los hogares de ingresos más bajos de la población según directivas nacionales.
- Programa habitación vivienda con tarifas diferenciales para los hogares en situación de pobreza, inmersa hoy en la de responsabilidad social empresarial.

### **ISVIMED**

- Fortalecer el Sistema Municipal Habitacional, firmar acuerdos regionales, desarrollo institucional, configurar un sistema de información confiable.
- Incidir y participar en la transformación de la política pública de vivienda.

### **Secretaría de Salud**

- Brindar cobertura de servicios a toda la población.
- Garantizar la salud pública de todos los ciudadanos.

- Promover y mejorar las condiciones de salud de los habitantes, a través de *estrategias de promoción de viviendas y entornos saludables*: Identificar, vigilar y controlar los factores de riesgo que atenten contra la salud de la población en el medio ambiente.
- Vigilar la calidad del agua para consumo humano, la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, residuos líquidos y aguas servidas, así como la calidad del aire.
- Garantizar la afiliación y la prestación de los servicios de salud del primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable de la ciudad.

### **CORANTIOQUIA**

- Generar políticas de conservación del medio ambiente de acuerdo al crecimiento poblacional.
- Promover la educación ambiental a la población en crecimiento para su conservación en el futuro.

### **Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD)**

- Atender la población damnificada por desastres naturales y antrópicos en el hábitat.
- Prevenir desastres de población en riesgo.
- Crear cultura de preservación del hábitat.

### **Organismos no gubernamentales de vivienda**

- Tener cobertura de las demandas y mantener sus diferencias.
- Tener una buena intervención por red telaraña.

### **Secretaría de Gobierno**

- Realizar un seguimiento a la dinámica poblacional para toma decisiones oportunas.

**Cuadro 24.** Motivación de los actores sobre la variable Cambio sociodemográfico y dinámicas poblacionales

ACTORES	INTERES	UTILIDAD	IMAPCTO	PODER
Población vulnerable	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder
Personería de Medellín	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder
Departamento Administrativo de Planeación	muy interesado	muy útil	mucho impacto	poder
EPM ESP	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder
ISVIMED	muy interesado	útil	mucho impacto	con poder
Secretaría de Salud	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder
Corantioquia	muy interesado	útil	mucho impacto	mucho poder
Simpad	muy interesado	útil	mucho impacto	poco poder
ONG'S de vivienda	muy interesado	muy útil	tienen impacto	muy poco poder
Secretaría de Gobierno	muy interesado	muy útil	mucho impacto	mucho poder

Fuente: PEHMED. Talleres y grupos de discusión con actores públicos, privados, comunitarios y Comité Técnico



# ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL



## CONTEXTUALIZACIÓN

### ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL SISTEMA HABITACIONAL Matriz DOFA del Sistema Habitacional de Medellín

### ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HABITACIONAL Delimitación del Sistema Municipal Habitacional

- \* Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible
- \* Variable Modelo de gestión pública
- \* Variable Ciencia, tecnología e innovación social
- \* Variable Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales
- \* Variable Gestión del suelo, fomento y productividad
- \* Variable Asentamientos precarios
- \* Variable Protección del patrimonio familiar y colectivo

### ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES DEL SISTEMA HABITACIONAL

#### ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN

##### Percepciones de los actores del Sistema frente a los escenarios

##### Descripción de los escenarios del Sistema Habitacional

- \* Escenario actual: “Sálvese quien pueda”
- \* Escenario tendencial: “El camino es duro y culebrero”
- \* Escenario apuesta: “Hoy enrede en tu balcón un lazo verde esperanza”

# ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL

Los escenarios son un método reconocido de trabajo grupal y de construcción colectiva que se utiliza para explorar la incertidumbre y ordenar las percepciones que se tienen acerca del ambiente futuro, permitiendo enfocar las decisiones para hacerlas realidad o evitarlas a través de acciones específicas. El método de escenarios tiende a construir representaciones de los futuros posibles, así como el camino que conduce a su consecución [81].

Un escenario es entendido como un conjunto de imágenes futuras, formado por las características de una situación y por la trayectoria de opciones que permiten pasar de una presente a otra, a través de una progresión de eventos o hechos que inciden en el cambio, partiendo de una situación base o ya existente para estructurar posibles respuestas.

Los escenarios se convierten en una previsión de lo que podría suceder en ciertas condiciones alternativas futuras y no en una previsión de aquello que será. Son una técnica que se usa para decidir mejor en situaciones de cambio y de compleja interacción de múltiples factores, reduciendo los niveles de incertidumbre y disminuyendo el margen de error. Por medio de los escenarios se exploran posibles cambios internos y externos que puedan ocurrir respecto a un tema, asunto o variable, en este caso del Sistema Habitacional, sirven de alerta y fuente de información a los decisores y actores relacionados, y son necesarios para preparar los planes contingentes y servir de referencia para las proyecciones de mediano y largo plazo.

---

[81] [En Línea] [http://www.innovacion.com.es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=175&Itemid=34](http://www.innovacion.com.es/index.php?option=com_content&task=view&id=175&Itemid=34).

Los escenarios sirven para abrir nuevos horizontes, ampliar la visión personal, institucional y de ciudad, para aclarar los supuestos implícitos y en ocasiones limitados, para profundizar en aspectos poco conocidos o ignorados, así como para estimular el pensamiento estratégico.

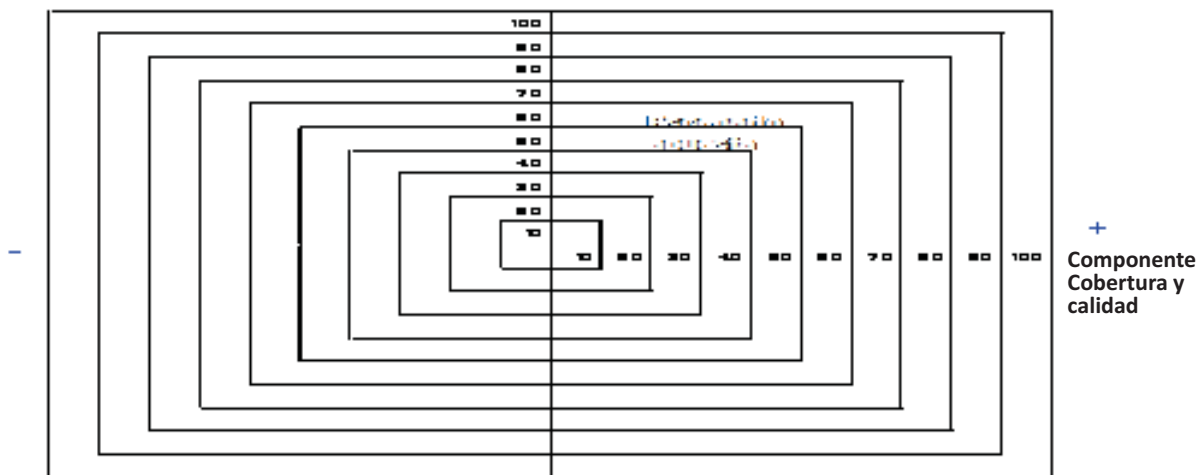
A través de la participación activa y grupal con actores comunitarios, técnicos, académicos, administradores públicos, privados y solidarios afines al tema del hábitat, se realizó una exploración de opciones identificando la situación actual del escenario, la situación tendencial y la apuesta de futuro, para lo cual se agruparon las variables estratégicas en dos componentes o categorías de análisis sistémico, de acuerdo a su naturaleza y pertenencia a un nodo problemático del Sistema Habitacional, para facilitar la comprensión y la construcción del direccionamiento estratégico.

**Gráfico 12.** Variables estratégicas

VARIABLES ESTRATÉGICAS			
Componente Desarrollo institucional y modelo de gestión		Componente Cobertura y Calidad	
Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat sostenible		Cambio sociodemográfico y dinámicas poblacionales	
Modelo de gestión pública		Gestión del suelo fomento y productividad	
Ciencia, tecnología e innovación social		Asentamientos precarios	
		Valoración del patrimonio familiar y colectivo	

Pensando en el desarrollo positivo de los dos componentes nombrados y las variables que agrupan, se localizan los escenarios contruidos en el cuadrante de referencia que busca un mejor desempeño para todas las variables del Sistema Habitacional, en cooperación con los actores del mismo.

**+ Componente**  
**Desarrollo institucional y Modelo de gestión**



## Percepciones de los actores frente a los escenarios

En el gráfico 14 se recogen las percepciones de los distintos actores respecto a los escenarios del Sistema, éstos representan la lectura intergrupar que se hizo del comportamiento de las variables estratégicas, en su situación actual, tendencial y deseada o apuesta. Para este efecto los grupos de trabajo realizaron una calificación cuantitativa al desarrollo de cada una de las variables y una sustentación cualitativa a manera de percepciones sobre ellas.

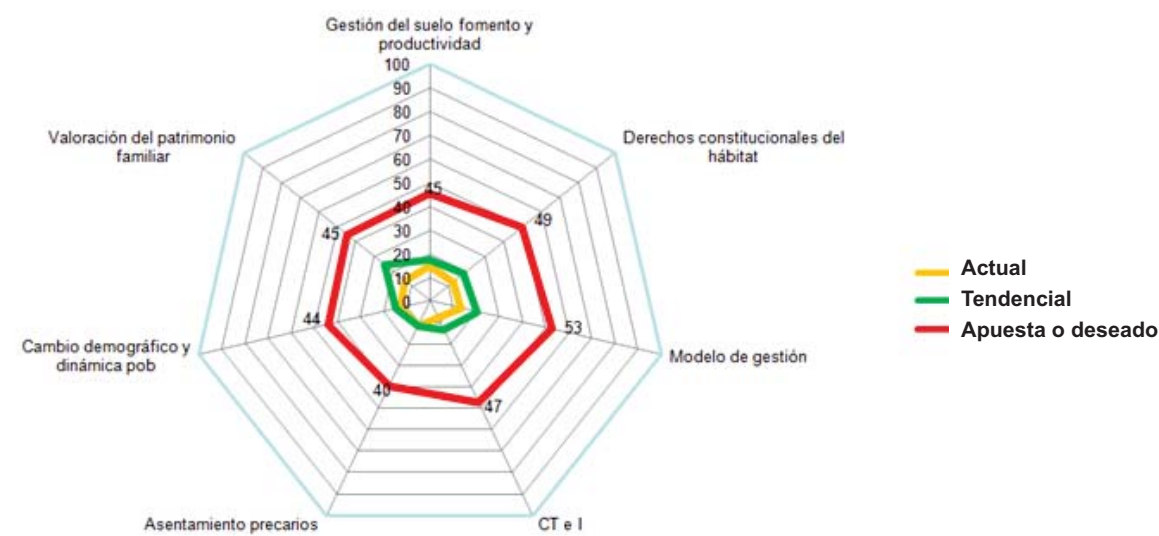
A nivel cuantitativo los actores estimaron en promedio que en conjunto el desarrollo de las variables estratégicas para el escenario actual tienen una valoración entre 10 y 20%, con la variable Ciencia, tecnología e innovación con la valoración más baja. De continuar las tendencias actuales en el mediano plazo se valora cada variable entre un 20 y un 30%, con muy baja calificación para Asentamientos precarios y Ciencia, tecnología e innovación.

Para el escenario apuesta se busca, teniendo en cuenta la progresividad, alcanzar un mediano desarrollo de las variables, en su orden: Modelo de gestión 53%, Derechos constitucionales del hábitat 49%, Ciencia, tecnología e innovación 47%, Gestión del suelo, fomento y productividad y Valoración del patrimonio familiar y social 45%, respectivamente; Asentamientos precarios 40%; y Cambio demográfico y dinámicas poblacionales 44%.

[ver Gráfico 14. Percepciones de los actores frente a los escenarios en la siguiente página]

El proceso participativo arrojó múltiples percepciones sobre los tópicos desarrollados en cada una de las etapas del Plan. A continuación se describen aquellas que con mayor énfasis se lograron sostener en el desarrollo de todo el proceso y, por lo tanto, sintetizan el aprendizaje colectivo y el sentir de los actores.

Gráfico 14. Percepciones de los actores frente a los escenarios



Fuente: PEHMED. Taller con actores públicos, privados, comunitarios, académicos y Comité Técnico

## A. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y MODELO DE GESTIÓN

### Variable Derechos constitucionales a la vivienda digna y el hábitat sostenible

---

#### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- Débil voluntad política/ rigidez normativa/excesivos trámites.
- Bajos recursos aplicados al sector vivienda.
- No existen oportunidades para la población pobre y vulnerable de acceder a una vivienda digna.
- Falta calidad de vida, salud, educación, empleo.

#### ESCENARIO TENDENCIAL. *“EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”*

- Creciente demanda (frente a oferta limitada)/ aumenta el conflicto barrial /baja gobernabilidad)
- Incremento de asentamientos precarios.
- Hay tendencia a mejorar, en salud, educación y servicios públicos.

#### ESCENARIO APUESTA. *“HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”*

- Los movimientos sociales, los instrumentos legales disponibles y el Plan Habitacional influirán en la garantía de los derechos habitacionales, con un riesgo que se materializa con los cambios de gobierno,
- En Colombia los derechos serán exigibles y estarán reconocidos.
- Mejorará el desempeño de la institucionalidad del hábitat con enfoque de derechos.

### Variable Modelo de gestión pública

---

#### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- Desarticulación en la gestión institucional, en los actores del Sistema Habitacional y prevalece el enfoque de mercado.
- No hay una oferta de gestión que garantice la cobertura y el impacto necesario.

#### ESCENARIO TENDENCIAL. *“EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”*

- Incertidumbre y discontinuidad administrativa.
- Se mantendrá la precaria gestión del conocimiento habitacional.
- Persiste el bajo desempeño de las políticas habitacionales.

### ESCENARIO APUESTA. *“HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”*

- Se implementará un modelo de gestión con enfoque de derechos.
- Las capacidades institucionales se potenciarán con los acuerdos establecidos y el pacto por el hábitat.
- Mejorará el desarrollo del modelo de gestión del hábitat.
- Habrá avances en el sistema de información y rendición de cuentas.
- El Plan Habitacional será un instrumento de la política habitacional.

### Variable Ciencia, tecnología e innovación social

---

#### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- El desarrollo tecnológico se rige por los intereses privados, de acuerdo a su poder adquisitivo y a las oportunidades del mercado.
- Se han hecho acciones, pero falta innovaciones en tratamiento del riesgo, tecnologías del hábitat de bajo costo incluida la seguridad estructural de las viviendas y los equipamientos.
- Baja integración entre los actores del Sistema Habitacional.
- Los actores de mayor poder presentan innovaciones en su campo de especialidad. No se encuentra convergencia en el tema habitacional, porque prevalece la fragmentación de la misión para cada actor.

#### ESCENARIO TENDENCIAL. *“EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”*

- Se presentan avances articulados a la política de competitividad de ciudad, como la creación de parques tecnológicos, estrategia de emprendimiento barrial y de ciudad, la manzana de la innovación. Estos avances tienen un bajo impacto en el desarrollo del campo habitacional de la población pobre y vulnerable.
- Crecimiento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación de la vivienda y el hábitat.
- En el sistema constructivo de vivienda de interés social, la tipología de vivienda en altura “con sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto” o sistema de cajón será recurrente.
- Los inquilinatos presentan una tendencia creciente.



## B. COBERTURA Y CALIDAD

### ESCENARIO APUESTA. *“HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”*

- Habrá avances en financiación y uso de herramientas que mejoran la asequibilidad al mercado social de los bienes y servicios del hábitat.
- Se darán aplicaciones y desarrollos de tecnologías blandas al servicio de la política habitacional.
- Se darán avances en ciencia, tecnología e innovación, apoyados en el Laboratorio del hábitat y el observatorio.
- El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en el campo habitacional para la población pobre y vulnerable es de investigación y desarrollo tecnológico que requiere la construcción programática y concertada de los actores del sistema, con una clara perspectiva de aplicación del conocimiento, diálogo de saberes y construcción de desarrollo endógeno.

### Variable Cambio socio demográfico y dinámicas poblacionales

---

#### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- Débiles políticas que promueven la cultura del hábitat, la generación de ingresos, la educación ciudadana, el manejo de los conflictos y la salud sexual y reproductiva.

#### ESCENARIO TENDENCIAL. *“EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”*

- Crecimiento de la pobreza y la indigencia por las altas tasas de desempleo, los bajos ingresos y la falta de oportunidades.
- Persiste el conflicto intraurbano del hábitat y el desplazamiento forzado.

#### ESCENARIO APUESTA. *“HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”*

- El modelo de gestión estará orientado a la heterogeneidad y a la participación activa de la población en los programas y proyectos del Plan.
- Las políticas distributivas influenciarán positivamente el cambio demográfico y poblacional.
- Se darán acuerdos de política a nivel local y regional para incidir en la prevención del desplazamiento forzado, en la orientación de los flujos migratorios y en una mejor distribución de los asentamientos en el territorio.

## Variable Asentamientos precarios

---

### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- Bajo desempeño de la institucionalidad pública y del sector privado en el hábitat.
- Discontinuidad de programas y proyectos habitacionales para el hábitat.
- Baja cobertura de bienes y servicios del hábitat.

### ESCENARIO TENDENCIAL. *“EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”*

- Agudización del problema por ausencia de políticas públicas eficientes.
- Crecimiento por extensión de las familias/ desplazamiento.
- Crecimiento de los asentamientos precarios y deterioro de la convivencia en el hábitat.

### ESCENARIO APUESTA. *“HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”*

- Se tendrá un mediano control en el incremento y en la prevención de nuevos asentamientos.
- Mejorarán las condiciones habitacionales de los asentamientos precarios, para la población en vulnerabilidad.
- Se darán condiciones para el control y desarrollo de capacidades institucionales de los asentamientos y los actores del sistema.
- Se incrementarán las inversiones en el hábitat.
- Se mejorará la gobernabilidad del hábitat.
- El Plan Habitacional será transversal a los planes de desarrollo local.

## Variable Gestión del suelo, fomento y productividad

---

### ESCENARIO ACTUAL. *“SÁLVESE QUIEN PUEDA”*

- Inadecuado modelo de gestión del suelo.
- No se han aplicado proyectos de renovación urbana que hagan un aporte social de suelo y hábitat.
- Llegada de familias a la ciudad a zonas no apropiadas para el asentamiento humano, no hay planeación y existen acciones reactivas.
- Se le prestan servicios a comunidades que cumplan unas condiciones mínimas y bajas de riesgo.
- Faltan controles y si los hay, la comunidad no los cumple.

## B. COBERTURA Y CALIDAD

### ESCENARIO TENDENCIAL. “EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”

- No se identifican transformaciones sustanciales en el modelo institucional.
- La disposición del suelo carece de oferta suficiente de tierra.
- La baja gestión de la variable la hace crítica e inercial.
- Se intensifica la desigualdad y la exclusión social por el factor de suelo para la población pobre y vulnerable.

### ESCENARIO APUESTA. “HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”

- Mejorará la efectividad de la gestión del suelo para la población vulnerable, enfocado a la población objetivo del Plan.
- Se aplicarán y adecuarán los instrumentos de gestión del suelo y dirigidos a la oferta real.
- Se contará con una plataforma tecnológica que permita contribuir al desarrollo del Sistema Habitacional.
- Habrá articulación del Plan Habitacional a los planes de desarrollo local, regional y nacional.
- Mejorará la prestación de los servicios del hábitat y la satisfacción de las necesidades de acuerdo a su demanda, garantizando las condiciones de institucionalidad, recursos técnicos, humanos, financieros y de gestión.
- Se incluirá la utilización de terrazas para mitigar el déficit habitacional.
- Se abrirán ofertas habitacionales en programas de mejoramiento integral de barrios y de renovación urbana en áreas centrales.
- Se adecuarán vías y redes de infraestructura y el modelo institucional a distintas ofertas.

### Variable Valoración del patrimonio familiar y colectivo

---

#### ESCENARIO ACTUAL. “SÁLVESE QUIEN PUEDA”

- Inversión pública que valoriza los asentamientos y el hábitat incide en el crecimiento de los costos de permanencia.
- La metodología de valoración aplicada al hábitat informal, no se ajusta a la realidad subvalorando el patrimonio familiar y colectivo.

#### ESCENARIO TENDENCIAL. “EL CAMINO ES DURO Y CULEBRERO”

- Hay proyectos de infraestructura y amoblamiento que de mantenerse los riesgos en la subvaloración acentuarán el desplazamiento de la población.
- Habrá tensión entre la aplicación de los instrumentos de valoración y el aporte de las comunidades a los territorios (plusvalías generadas por la población).

#### ESCENARIO APUESTA. “HOY ENREDÉ EN TU BALCÓN UN LAZO VERDE ESPERANZA”

- Se implementarán innovaciones en las metodologías de valoración del hábitat informal, urbano y rural.
- La ciudad asumirá programas habitacionales sostenibles.
- Las normativas se ajustarán en correspondencia con los derechos de la vivienda y hábitat.

## DESCRIPCIÓN DE LOS ESCENARIOS DEL SISTEMA HABITACIONAL DE MEDELLÍN

### Escenario Actual “Salvese quien pueda”

#### Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión

El Estado colombiano y en coherencia con el Municipio de Medellín han adoptado las disposiciones normativas y de políticas públicas para dar cumplimiento a los tratados y protocolos en materia de derechos de vivienda y hábitat y ha producido un acervo legislativo que orienta las actuaciones de la institucionalidad pública ya referenciadas en la delimitación del Sistema Habitacional.

En el Sistema Habitacional subsisten prácticas del modelo centralista, los planes de acción son discontinuos y de sesgo sectorial, no se logran concertar agendas de gestión interinstitucional e intersectorial en la perspectiva del desarrollo territorial. Las acciones y los recursos aún son descoordinados, dispersos y desarticulados, los actores del Sistema no están integrados en propósitos comunes del hábitat de mediano y largo plazo. Se adolece de políticas y planes concertados, sistemas de información, seguimiento y evaluación en el control integral de la gestión habitacional, así como tampoco se controlan las formas de ocupación ilegal del suelo.

Otro factor posiblemente imputable a las estrategias del modelo de gestión y a las decisiones públicas locales, es la intervención en el hábitat para los reasentamientos de población, tanto por obra pública como por desastres naturales, a través de las cuales se vienen afectando los derechos patrimoniales de una parte de los grupos familiares y de las comunidades involucradas en los proyectos, los cuales a pesar de ser identificables y valorables (predios, edificaciones, negocios, infraestructuras y equipamientos comunitarios, tradición de tenencia, entre otros) en ocasiones, no son reconocidos en su totalidad, ni debidamente compensados a costos reales. Tal condición de transferencia de derechos patrimoniales y de propiedad se hace con el argumento de la primacía del interés general de la ciudad, que en estos casos termina afectando, en parte, la legitimidad de las actuaciones públicas.

La no aplicación plena de las disposiciones en materia de vivienda y hábitat a través del tiempo, la falta efectiva de un modelo de gestión del suelo e inmobiliaria, reflejado en aspectos como la necesidad de transformar el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín FOVIMED en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED y la debilidad del modelo municipal en la consolidación de la cultura democrática y participativa en el tema habitacional.

En el ISVIMED se deposita la responsabilidad de gerenciar, coordinar y operar el Sistema Habitacional que incluye asuntos como la vivienda de interés social, solucionar las necesidades habitacionales, especialmente las de los asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, involucrando los distintos actores públicos, privados y comunitarios en la gestión y ejecución de proyectos de construcción de vivienda nueva; titulación y legalización; mejoramiento de vivienda y entorno; reasentamiento; acompañamiento social; gestión inmobiliaria y demás actuaciones integrales de vivienda y hábitat en el contexto urbano y rural, municipal y regional.

Para cumplir con los propósitos de integración enunciados, es necesario que el ISVIMED complemente el pensamiento corporativo con la actuación estratégica multisectorial, articulando el largo, mediano y corto plazo, a través de instrumentos y mecanismos de gestión y coordinación que permitan administrar una agenda interinstitucional ligada a un sistema de información pertinente, coherente y transparente que genere valor agregado, para hacer el debido seguimiento, evaluación y control integral de la política habitacional municipal y su concreción en el Sistema Habitacional y del PEHMED en particular.

## **Componente 2. Cobertura y Calidad**

Se verifica una baja efectividad en el uso y aplicación en los instrumentos de planeación y gestión del suelo, siendo esta situación mucho más crítica en lo rural que en lo urbano, provocado en parte por un incremento en los asentamientos precarios, y observable en factores tales como: el escaso control urbanístico y el impacto de la vivienda suburbana, el crecimiento de la construcción informal de muy baja calidad, la pérdida del entorno natural y el aumento de las densidades sin equipamientos, ni espacio público suficiente.

Otro factor que presiona la cobertura y la calidad de la vivienda y el hábitat es el cambio demográfico, el cual presenta un comportamiento favorable en sus principales indicadores: descenso paulatino en la tasa de fecundidad, disminución de la tasa de mortalidad y aumento de la esperanza de vida y una alta incertidumbre en la tasa de migración, en el conflicto intraurbano y en el desplazamiento forzado, las cuales han sido flotantes, en los últimos años con altas y bajas.

## **Escenario Tendencial "El camino es duro y culebrero"**

### **Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión**

Los enfoques de modelos de gestión pública permiten visualizar dos vertientes, la neoliberal que trae consigo el paradigma empresarial y la del Estado Social de Derecho fundamentado en el respeto a la dignidad humana y el reconocimiento explícito de los derechos humanos que se incorpora al modelo de democracia participativa en complemento a la democracia representativa y otorga el papel protagónico de los municipios en la promoción de la participación ciudadana. Son evidentes las tensiones entre las dos vertientes.

El sector inmobiliario como negocio se mantendrá como eje dinamizador de la actividad económica y en consecuencia el Municipio de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y las autoridades ambientales deberán anticipar el debido control para que no prime la transacción inmobiliaria en función de la ganancia como el fin primordial del aprovechamiento del suelo urbano y rural y para que prevalezca la función social y ecológica de la propiedad, el interés general y la distribución equitativa de cargas y beneficios en la ciudad.

Prevalecerá el consumo del suelo rural para la expansión urbana y suburbana, para la ejecución de macroproyectos habitacionales de vivienda de interés social y macroproyectos urbano-regionales de competitividad y conectividad, sin el debido manejo de los impactos culturales, económicos, políticos, ambientales y territoriales para la población rural.

Será evidente el bajo nivel de gobernabilidad del sistema habitacional y la prevención y control de los riesgos en la política habitacional, acentuándose la criticidad del hábitat de la población vulnerable, por los incrementos en la generación creciente de asentamientos precarios, activada por la continua ocupación de zonas de alto riesgo con altas densidades de población y bajos estándares de la vivienda y el hábitat, así como el deterioro del parque habitacional, variables que se asocian con los impactos ambientales y el desmejoramiento paulatino de la calidad ambiental de la ciudad.

En materia político institucional rural y urbana, serán crecientes los niveles de ingobernabilidad territorial derivados de la inequidad y el desequilibrio urbano-rural y urbano regional; por las relaciones clientelares entre los actores de la política habitacional; así como por los efectos que se asocian con la desregulación del suelo para la vivienda y el hábitat, y por la necesidad insatisfecha de tener sistemas de información confiables, bancos de proyectos, laboratorios de hábitat y el observatorio del hábitat incorporados a una estrategia de gestión del conocimiento y de gerencia de la información.

Otro tipo de fenómenos relacionados tienen que ver con el direccionamiento político estratégico del POT que hace énfasis en la planeación urbana, reflejado en los instrumentos de gestión del sistema estructurante de ciudad en los que se invisibiliza lo rural agudizando los efectos de la inequidad y el desequilibrio urbano-rural. No obstante esta tendencia, se vienen dando pasos firmes en su corrección desde las políticas locales, en la formulación de planes especiales corregimentales, la formulación de la política de desarrollo rural, la creación de la figura de la Gerencia Rural como instrumento de gestión pública, la creación y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Rural, el Programa de Fomento a la mujer rural de Medellín, la Política Integral para el Desarrollo agropecuario y agroindustrial para los corregimientos, el Programa de Seguridad y soberanía alimentaria.

En general para la zona rural prevalecerá la desarticulación y descoordinación entre políticas públicas para el territorio y la población. Continuará la falta de complementariedad e incoherencia estratégica entre las políticas de desarrollo rural, de ordenamiento territorial, ambiental, de hábitat y vivienda. Las políticas

ambientales no se implementarán a cabalidad, ni habrá un control efectivo sobre actividades productivas o del mercado inmobiliario que afectan los ecosistemas estratégicos o su importancia ambiental, tales como las quebradas abastecedoras del servicio de acueducto de San Cristóbal, Alta Vista y San Antonio de Prado; la quebrada la Castro; la zona de amortiguamiento del cerro del Padre Amaya, la Cuchilla del Astillero, el Barcino y Manzanillo, la cordillera Granizal, las vertientes de la quebrada Santa Helena, la Serranía de las Palmas y el cerro tutelar Pan de Azúcar.

Las políticas sociales, económicas, culturales y territoriales seguirán sin mostrar correlación, son en su mayoría contradictorias e inconsistentes y tendrán baja cobertura de implementación y escasa continuidad. No se aplicarán los instrumentos del ordenamiento territorial como las actuaciones urbanísticas de reasentamiento, el mejoramiento integral de vivienda rural, la legalización de predios y vivienda rural, lo cual hará a la población más vulnerable en un contexto local de crecimiento del subempleo, de la pobreza y la indigencia.

Las políticas habitacionales en su campo programático continuarán fragmentarias, puntuales y sin sostenibilidad, harán énfasis en la atención a grupos focales de la población más vulnerable sin atacar de manera progresiva y sostenida el déficit acumulado sectorial e integral. Dicha desarticulación y descoordinación se evidenciará en la poca eficacia y eficiencia del modelo de gestión urbano-rural.

La descentralización para la toma de decisiones en el nivel corregimental, no mostrará transformaciones significativas en el desarrollo territorial, en consonancia con el rol que por Ley pueden jugar el Corregidor, las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal en materia de desarrollo territorial. Lo que derivará, en un nivel muy bajo de gobernabilidad y gobernanza, es decir que se podrá presentar una regresión democrática en la ruralidad del municipio en el ejercicio de las políticas territoriales.

Dicha tensión será evidente en el hecho de que si bien, la formulación de las políticas se basa en un enfoque de derechos y deberes al hábitat y la vivienda digna y adecuada, en su reglamentación e implementación, cuando se da no se presentan en armonía y coherencia estratégica los niveles gubernamentales con respecto a las necesidades de la población.



Sin embargo, la coordinación del Sistema Habitacional, con una institucionalidad propia como el ISVIMED, parece ser una oportunidad para el redireccionamiento estratégico de las políticas públicas locales en vivienda y hábitat con un enfoque de derechos como el propuesto por el Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020, de acuerdo con sus estatutos [82]. Su modelo de gestión estará acompañado de actores privados y organismos multilaterales, con un enfoque empresarial cuyos indicadores darán cuenta de resultados de austeridad, eficacia, eficiencia y flexibilidad administrativa focalizado únicamente en la Vivienda de Interés Social, cuya estructura de financiación no permite, en la actualidad, el acceso a la población vulnerable de estratos 1 a 2, delegando la solución de los déficit cuantitativos y cualitativos en el mercado, el cual a través de la historia ha dejado serias dudas sobre el cumplimiento de las funciones públicas y sus impactos sociales.

Se combinan, refuerzan y retroalimentan las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad de la población categorizada en dichos estratos, con la exclusión de políticas de crédito a la medida de sus capacidades, existe fragmentación de las políticas de financiación, de las políticas sociales, dispersión de los esfuerzos públicos y privados para la población, los subsidios son de muy baja cobertura, prácticamente llegan a los hogares que van a ser reasentados. El énfasis de la financiación se dirige en los últimos años a la producción de vivienda nueva y a la población con capacidad de adquirir crédito en el mercado. No existe una política habitacional integral para la atención a esta población.

En el gobierno actual nacional se observa una tendencia regresiva en la descentralización que viene fortaleciendo el presidencialismo en detrimento de las autonomías locales de los entes territoriales, por las prácticas políticas de los consejos comunitarios y el recorte de 52 billones de pesos a las transferencias de la nación a los municipios, mediante la aprobación de la Ley 1176 de 2007 del Sistema General de Participación y con el carácter sectorial que le fijó al agua potable y saneamiento básico generando desequilibrios entre el poder central y los entes territoriales. En el mismo sentido se considera que la política de atención a la población en situación de desplazamiento y el programa de Acción Social fortalecen el poder central. Esta tendencia de consolidarse generará riesgos a la integralidad de la política habitacional y al buen desempeño de la política local. [83]

---

[82] Acuerdo 1 de Enero 6 de 2009. Estatutos del ISVIMED

[83] Sandoval, Martha Yaneth. La recentralización en el gobierno de Uribe. Corporación Viva la Ciudadanía. 2007. [En Línea] Disponible en: [www.viva.org.co](http://www.viva.org.co).

Por su parte, el PEHMED 2020 para el desarrollo de sus programas requerirá de suelos, áreas de intervención y redistribución de población, objetivo que deberá realizar en el estricto cumplimiento de los derechos inherentes al hábitat. Mientras el modelo de gestión diseñado para el ISVIMED requerirá de una estrategia de desarrollo institucional en función de desarrollar y operar los acuerdos del Plan Estratégico Habitacional de Medellín, como pacto de ciudad, para coordinar y gerenciar la vivienda y el hábitat, involucrando los distintos actores públicos, privados y comunitarios, lo que le permitirá la gestión y ejecución de proyectos de construcción de vivienda nueva, titulación y legalización, mejoramiento de vivienda y entorno, reasentamiento, acompañamiento social, gestión inmobiliaria y demás actuaciones integrales de vivienda y hábitat en el contexto urbano y rural municipal y regional en ámbitos territoriales, en corresponsabilidad multisectorial.

Si bien es posible que se dé la voluntad política, para una articulación e implementación de las políticas social, ambiental, económica y fiscal local orientada a la población vulnerable y al hábitat rural y urbano, la tendencia en la gestión pública del suelo para la vivienda rural y urbana, es a una mayor descapitalización social que introduce entropía al Sistema y baja efectividad, dada la desvinculación de actores estratégicos que tienen incidencia en el mismo como los sectores solidario, las organizaciones territoriales y populares de vivienda, las Juntas de Vivienda y las organizaciones no gubernamentales de vivienda. Un factor que jalonará será la tendencia relativa en inversiones cada vez más decrecientes, menores o exiguas, en el mejoramiento del hábitat, la vivienda y la construcción de vivienda nueva.

Desde los derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat, se configurará un reconocimiento de los derechos desde sentencias y expedición de las leyes y desde su incorporación a los planes de desarrollo municipal, departamentales y nacionales, paralelamente, también es evidente la tendencia de configuración sobre nuevo y creciente conocimiento colectivo sobre los derechos sociales, económicos y culturales y en su intención, el derecho al desarrollo, a la ciudad, a la vivienda y el hábitat tendrán presencia pública más contundente y eficaz y serán hacia futuro de manera sostenida un reclamo y una reivindicación social y cultural.

Respecto a la gobernabilidad del hábitat, continuará la presencia, dominio y control efectivo sobre el territorio, el suelo y la vivienda por agentes del mercado inmobiliario informal, acrecentándose la especulación y los bajos niveles de habitabilidad, con un débil control por parte de la institucionalidad pública; las conexiones fraudulentas a los servicios públicos persistirán, lo mismo que la frecuencia de

prácticas ilegales de control y regulación del hábitat, en un contexto de bajos ingresos, subempleo y marginalidad creciente de la población vulnerable.

Continuará la falta de control estatal integral, sobre las reducidas intervenciones públicas, sin que responda a las múltiples demandas de los pobladores; se mantendrá la invasión tanto en predios públicos como privados, la tenencia insegura de las viviendas y unidades económicas será creciente, lo mismo que la localización inadecuada de la población en zonas de alto riesgo urbanas y rurales.

En gestión del suelo, fomento y productividad, su dinámica seguirá controlada por las lógicas del mercado y los intereses especulativos que lo rigen, como las políticas fiscales de inversión para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario que serán funcionales a dicho proceso; la vivienda de interés social seguirá siendo un problema solamente de construcción y cobertura.

Se tiene una amenaza al presente y al futuro para la permanencia urbana y rural de la población vulnerable, por la valorización de tierras en algunos barrios y corregimientos, por el aumento de impuestos y los altos costos de servicios públicos y por el impacto del mejoramiento y la renovación urbana; por macroproyectos, como cables, parques y conexiones viales regionales, proyectos habitacionales, centros de logística automotriz y centro penitencial.

En la regulación del suelo para la vivienda y el hábitat en el modelo de gestión se consolidarán las siguientes tendencias: mantenimiento de normas para suelo rural desde diversas entidades territoriales que a veces son contradictorias (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia, Municipio, Departamento y Nación); ejemplo de ello son los POMCA con los planes de áreas de reserva. En suelos de protección, no se permite construcción de vivienda, por lo tanto grandes extensiones no son cuidadas; lo que conlleva a que se tumben bosques, se extiendan los rastrojos o se siembren cultivos ilícitos.

La expansión urbana mantendrá la presión y entrará en conflicto con el suelo de protección y el rural agrario generando especulación. El tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), como empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer

de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio [84] no se corresponde con los tamaños de los predios campesinos, los costos de la tierra, ni las áreas que se exigen en las normas para las viviendas, ni con las áreas necesarias para la producción agrícola y pecuaria, no se avizora una reglamentación que atienda a esta dinámica.

Se mantendrá la generación de asentamientos precarios por la suburbanización y urbanización sobre las cuatro cuencas hidrográficas, en torno a una vía única de acceso y algunos sectores localizados en zonas de alto riesgo tanto por posibles movimientos en masa, como por avenidas torrenciales e inundaciones, por la ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo y zonas de alto riesgo no recuperable y por la localización en zonas de deslizamiento en la periferia de algunas comunas.

Se presentará una reducción de la vocación rural, debido a la vulnerabilidad por los procesos de movimientos en la ilegalidad en el uso, construcción y venta de inmuebles, por la presión de comunidades urbanas por predios para fincas de recreo y negocios, desplazando al campesino. Continuará una transformación en su base económica agraria, orientada más al ecoturismo y la recreación; las parcelaciones de recreo continuarán desplazando la frontera agrícola sobre los ecosistemas estratégicos; se mantendrá la falta de planeación y control urbanístico, en particular de control ambiental sobre las canteras, las escombreras, las ladrilleras y los tejares con un fuerte impacto en la calidad ambiental y en la salud pública.

La generación creciente de asentamientos precarios se mantendrá, activada por la ocupación dinámica de zonas de alto riesgo con altas densidades de población y bajos estándares de vivienda y hábitat, así como el deterioro del parque habitacional, variables que se asocian con los impactos ambientales, los bajos ingresos y el deterioro creciente y paulatino de la calidad ambiental de la ciudad.

La espacialidad de la ciudad seguirá transformándose con proyectos viales, sociales y culturales que demandan la disponibilidad de áreas para la dotación de intervención pública en el hábitat, tanto para reasentamientos por obras públicas, infraestructuras, la producción y recuperación de espacios públicos y equipamientos.

---

[84] Ley 160 de 2004.

Respecto al multisectorclúster de la vivienda, sector inmobiliario, actividad edificadora, desarrollo tecnológico y financiación rural-urbana, en los aspectos relativos a las variables del **sistema territorial** se mantendrá la falta de aplicación de instrumentos de gestión de sistemas estructurantes de ciudad: las infraestructuras, los soportes del hábitat y los recursos; el desequilibrio en la relación oferta – demanda en servicios urbanos en tejidos habitacionales consolidados; la necesidad creciente de desarrollo tecnológico en la industria de la construcción y de generación, financiación y gestión del suelo para la vivienda de interés social urbana y campesina que derivan en la acumulación histórica y creciente del déficit.

La labor del sector solidario, de organizaciones territoriales y privado, se verá entorpecida y estancada por la política fiscal nacional y local, que arbitran inversiones cada vez más decrecientes, menores o exiguas, lo que hace que su labor en materia de mejoramiento del hábitat y la construcción de vivienda nueva, en el desarrollo de la producción social y económica de vivienda, no sea sostenible y mucho menos creciente, situación que genera altas tasas de mortalidad empresarial en el sector solidario, en las ONG de vivienda y en Organizaciones Populares y Juntas de Vivienda comunitarias.

Visualizando que para entonces la ciudad contará con una agenda de ciencia, tecnología e innovación en el hábitat de la población vulnerable y la comunidad científica internacional y en especial las entidades académicas, científicas y empresariales y la municipalidad en el contexto del Sistema Habitacional y de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, en corresponsabilidad acordarán criterios de evaluación y planificación de actividades de investigación y desarrollo y en sus programas de innovación, criterios de compromiso social con los objetivos del Plan Estratégico Habitacional en concordancia con las metas de desarrollo del Milenio. Se resalta para el caso del hábitat la gestión del conocimiento en los nuevos espacios urbanos: comunidades locales, ciudades del conocimiento y desarrollo social y la responsabilidad de los medios por una nueva cultura científica y socialmente comprometida [85]. Y en específico las demandas que genere el escenario apuesta en el corto mediano y largo plazo.

---

[85] La cultura científica y empresarial. Conferencia internacional ante las Metas del Milenio. Ciencia, tecnología y sociedad v2 N. 6 Buenos Aires. 2005

## Componente 2. Cobertura y Calidad

En cobertura y calidad de la vivienda y el hábitat se dará una especial voluntad e interés político para actuar en los asentamientos precarios, dado que estos, servirán para valorar el desempeño de planes de gobierno consecutivos e imagen de sus gobernantes, a nivel local y mundial, siendo así habrán mayores inversiones económicas y sociales en los asentamientos, una oferta complementaria de vivienda para mejorar las condiciones de vida de las familias y canalizar la demanda hacia otros programas (justicia, bancarización, banca de las oportunidades).

Se consolida el marco normativo a través del cual se incorporan las nuevas nociones conceptuales para viabilizar la construcción social de hábitat de cada asentamiento, los suelos de protección sin gobernabilidad serán espacios propicios para el desarrollo de nuevos asentamientos, la familia como grupo social, será la unidad de intervención en territorios de escala zonal urbana y rural, habrá una tendencia acumulada y creciente de la vulnerabilidad social para la población objetivo urbana y especialmente para la rural.

En la ruralidad el Municipio de Medellín contará con la metodología para desarrollar proyectos urbanísticos de regularización de tierras rurales con el debido marco normativo, para entonces el ordenamiento territorial se alimentará de la conceptualización ambiental para el tratamiento de los suelos rurales. Pero de otro lado el marco normativo con el que se define la unidad agrícola familiar no es coherente con lo que se vive en la ruralidad lo que impide la legalización de estas actividades y compromete la permanencia de la población rural, adicionalmente se darán transformaciones de usos del suelo y pérdida de los agrícolas y de explotación por la presión de lo urbano sobre lo rural, así mismo las altas valoraciones de las rentas urbanas por encima de las rurales presionan la conversión de los suelos rurales en suelos de expansión urbana.

No obstante, dicha tendencia será influida por la coyuntura política actual, debido a la creación reciente de políticas públicas como la de desarrollo rural, el distrito rural y la operatividad de las nuevas instancias públicas y participativas para gestionar las problemáticas de la ruralidad, como la gerencia corregimental y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y en general por la cualificación de los actores sociales, públicos y privados en los procesos de planeación participativa.

La presión demográfica sobre la cobertura y calidad de la vivienda y el hábitat, será relativa, pues mientras de un lado se da una tendencia descendente en la tasa de fecundidad, de otro, se da una disminución de la tasa de mortalidad y aumento en la esperanza de vida, mientras se sigue presentando una fluctuación en la tasa de migración con altas y bajas, lo que hace relativa la variable demográfica como proyección de oferta y demanda en vivienda y hábitat. Igualmente seguirá en aumento el retiro de la población vulnerable de los programas de subsidios y la devolución de las viviendas por incapacidad de pago, ingresos insuficientes y demora en su asignación.

Seguirá la redensificación habitacional y el crecimiento en altura sin control por parte de instituciones del Estado, en detrimento del patrimonio natural, social cultural y arquitectónico; los planes parciales que incluyen viviendas de interés prioritario y viviendas de interés social, continuarán sujetos a la iniciativa privada, entre las consecuencias está la congestión del espacio público y vial, la inexistencia o precarias condiciones del espacio público, conduciendo a inadecuadas prácticas, uso y apropiación de este, de tipo comercial y particular; se mantendrá la presión y encerramiento ejercidos por las nuevas urbanizaciones alrededor de algunos sectores de hábitat popular.

La valoración de la vivienda informal se mantendrá con tendencia a agravarse por el incremento de predios y viviendas sin titularidad de la tenencia, la poca o ninguna valoración de la participación y el aporte comunitario en la construcción de su hábitat, el desconocimiento de los valores patrimoniales físico-espaciales y sociales de los barrios, las comunas y corregimientos. Otros factores como la vivienda en riesgo que no se evalúa al costo de reposición y una subvaloración de la vivienda y el hábitat del patrimonio de la población objetivo de reasentamiento, por su condición de precariedad e ilegalidad.

Habrà una reducción de la calidad del hábitat por primacía del interés mercantilista del suelo y la vivienda sobre su función social, ecológica y como bien meritario. Continuará la baja capacidad de emprendimiento y de conocimiento y aplicación de tecnologías apropiadas para la construcción de vivienda y del mejoramiento integral y el reasentamiento que involucra a todos los actores, hoy no se tienen las redes necesarias para mejorar la capacidad disponible.

Continuará el crecimiento y acumulación de los déficit cuantitativos con el consecuente aumento y consolidación de asentamientos informales en zonas de medio y alto riesgo rurales y urbanas, por la falta de implementación y articulación de políticas públicas para el hábitat y la vivienda que atiendan la

múltiple complejidad de factores y por causas políticas, económicas, sociales y culturales que aceleran esta tendencia y disminuyan paulatinamente el déficit.

En cuanto al déficit cualitativo referido a la calidad de la habitabilidad de la vivienda, el entorno y la convivencia, la tendencia negativa estará referida a que tal calidad, tanto en los asentamientos consolidados como en los informales, fluctúa entre regular y crítica por las bajas especificaciones de calidad de la vivienda en todos sus atributos (materiales, sistema constructivo, seguridad estructural, tamaño de la vivienda, localización en suelos inestables, falta de dotación o asequibilidad a uno o varios de los servicios públicos domiciliarios, en especial aquellos sectores de las comunas que no cuentan con saneamiento básico); en la calidad del entorno por las regulares y críticas condiciones de sus atributos (espacio público natural y construido, equipamiento colectivo social educativo, recreativo, deportivo y cultural, de salud, de seguridad y comunitario, la conectividad y movilidad vehicular y peatonal, las centralidades y corredores de actividad múltiple, las áreas de protección ambiental y la calidad ambiental del aire, agua y la biodiversidad) y en la convivencia por los bajos niveles de gobernabilidad en el hábitat.

Se dará una tendencia acumulada y creciente de la vulnerabilidad social para la población objetivo urbana y especialmente para la rural, ya que no se vislumbra la oferta diversificada y complementaria de alternativas para la asignación de vivienda y hábitat como el desarrollo progresivo, el alquiler con opción de compra, el mejoramiento de los inquilinatos, el plan terrazas, la gestión de la compra de la vivienda usada, la generación de suelo urbano y rural, las estrategias de asistencia técnica y de crédito entre otras. Esta población no tendrá capacidad de asequibilidad al suelo y a la vivienda, continuará la tendencia a la proliferación de inquilinatos sin reglamentación y sin control por parte del Estado. No se observa la posibilidad efectiva de la recuperación de plusvalías para invertir en la construcción y mantenimiento de infraestructura y vivienda para la población más vulnerable, la ciudad mantendrá su desarrollo por autoconstrucción para luego legalizar.

Frente a los procesos constructivos para la vivienda de interés social, se identifica una tipología recurrente a la vivienda en altura, en el sistema monolítico de muros estructurales vaciados en concreto o sistema cajón; entre tanto la producción de vivienda de interés social en los proyectos de reasentamiento se focalizarán en la utilización del “sistema cajón” en bloques de vivienda en altura de más de 10 niveles con área de 45 m<sup>2</sup> con las desventajas que esto conlleva lo que posiblemente representará un deterioro o ruina de las edificaciones por los requerimientos de sostenibilidad en términos de costos.



## Escenario apuesta al 2020 "Hoy enredé en tu balcón un lazo verde esperanza"

### Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión

El modelo de gestión pública que se asume por todos los actores participantes para la implementación del PEHMED es el del Estado Social y Democrático de Derecho, fundamentado en el respeto a la dignidad humana y el reconocimiento explícito de los derechos humanos, bajo el régimen de democracia participativa como complemento a la democracia representativa.

La administración municipal, sus entes de planeación, ejecución y control ejercen sus funciones y competencias para el efectivo control de los usos del suelo, de su aprovechamiento, de las transacciones y ganancias inmobiliarias, con el fin de garantizar su distribución equitativa y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada.

Se mejora sustancialmente la gestión de los impactos ambientales, económicos, políticos, culturales y territoriales derivados de la presión que ejercen los proyectos urbanos sobre la población y el suelo rural por la implementación de los macroproyectos habitacionales y urbano regionales para la competitividad y la conectividad local y regional.

Hay efectividad operativa articulada y coordinada de los subsistemas del Sistema Habitacional para prevenir el crecimiento de los asentamientos precarios en zonas de alto riesgo y mejora de los estándares de la vivienda y el hábitat en los ya existentes y en el parque habitacional, con incremento paulatino de la calidad ambiental del hábitat en la ciudad.

En lo político institucional rural y urbano, se han incrementado los niveles de gobernabilidad social y territorial derivados por un lado, de la mayor diversificación de alternativas y oportunidades que apuntan a la equidad y equilibrio urbano-rural, local y regional, logrados por el mejoramiento efectivo de la regulación del suelo para la vivienda y el hábitat, la operación de los sistemas de información, el banco de proyectos, el laboratorio y observatorio del hábitat; por otro lado por la permanencia *en contexto* del direccionamiento político estratégico del POT con énfasis en el ciclo completo de la política habitacional basada en los derechos y deberes constitucionales.

El Plan Estratégico Habitacional de Medellín se basa en la integralidad de los derechos humanos al hábitat y la vivienda, por tanto concreta la interdependencia entre las políticas sociales, económicas, culturales y territoriales con énfasis en grupos focales diferenciados de la población más vulnerable, a través de la aplicación efectiva de los instrumentos del ordenamiento territorial con las debidas actuaciones urbanísticas y el uso de todos los instrumentos que posee, garantizando el cumplimiento del ciclo completo y acordado de los programas y proyectos al 2020, entre los cuales están el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, el Programa de Reasentamiento Integral de Población, el Programa de Hábitat Rural Sostenible, la construcción e implementación del Sistema de Seguimiento y Monitoreo de los programas y del Plan.

El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, como coordinador del Sistema Habitacional, se constituye en una oportunidad para el direccionamiento estratégico de las políticas públicas locales y los acuerdos regionales en vivienda y hábitat con un enfoque de derechos. Su modelo de gestión está basado en la corresponsabilidad de los actores sociales, públicos, privados, académicos, solidarios locales, regionales y nacionales y la cooperación de organismos internacionales, en la concreción de la democracia participativa y representativa cuyos indicadores dan cuenta de los resultados de austeridad, eficacia, eficiencia y flexibilidad administrativa. Este modelo es garante de la contribución a la disminución de los déficit históricos cuantitativos y cualitativos que permiten verificar el cumplimiento de los derechos constitucionales del hábitat.

El direccionamiento estratégico que aporta el PEHMED y su operación en el Sistema Habitacional, ha llevado a la incorporación de los derechos constitucionales del hábitat en los planes de desarrollo comunales, municipal, metropolitano y departamental, por la convergencia de los intereses, las pretensiones y alianzas de los actores del sistema que configuran una demanda ciudadana basada en el conocimiento colectivo y el compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales en los que la vivienda y el hábitat tienen una presencia importante como reivindicación social y política.

En la gestión del suelo la administración municipal y en particular el Departamento de Planeación Municipal es un actor clave que ejerce su competencia como regulador del uso social del suelo en función de la población más vulnerable. Las políticas, capacidades e instrumentos institucionales para la gestión de la vivienda de interés social y de interés prioritarios y los programas y proyectos acordados en este Plan han logrado un impacto favorable en la población y el territorio, reduciendo los asentamientos precarios

localizados en zonas de alto riesgo, la ilegalidad en el uso, construcción y venta de inmuebles, el desplazamiento forzado e involuntario por la presión de la suburbanización formal e informal, los macroproyectos urbano regionales y la falta de control ambiental.

Será verificable el avance sustantivo en la aplicación de instrumentos de gestión del sistema estructurante de ciudad. Se tendrán más y mejores recursos humanos, económicos, financieros y del conocimiento, asignados a las infraestructuras y soportes del hábitat; mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios urbanos y rurales en tejidos habitacionales consolidados; la implementación de una agenda concertada entre los actores que impulsa el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación social y habrá un aprendizaje permanente que redunde en mejores prácticas habitacionales y de transformación paulatina de la construcción social del hábitat; la generación, asequibilidad, financiación y gestión del suelo habrán permitido la reducción de la acumulación histórica de los déficit habitacionales.

La gestión del hábitat y sus programas de emprendimiento, empresarismo e investigación y desarrollo de bienes y servicios incluidos en la Agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación social, habrán permitido la adaptación y apropiación de nuevas y diversas tecnologías de calidad, durabilidad y bajo costo, para la construcción de vivienda, el mejoramiento integral de barrios y veredas y el reasentamiento, involucrando a todos los actores y generando redes de conocimiento sobre la construcción y el mejoramiento del hábitat.

## **Componente 2. Cobertura y Calidad**

Por la convergencia de sentido en la voluntad política de los actores que deciden y controlan el Sistema Habitacional para actuar en los asentamientos precarios y su población, se presentarán mayores inversiones económicas y sociales que mejorarán las condiciones de vida de las familias, los vecindarios, los barrios, las veredas y la ciudad en general.

Se ha incorporado y consolidado un marco normativo y un modelo de gestión a través de los cuales se asumen las nociones conceptuales con enfoque de derechos donde el hogar y cada uno de sus miembros constituyen la unidad básica de intervención social en el territorio, el barrio y la vereda y como escala básica de la intervención: el barrio, el vecindario, la comuna, zonal urbana y rural, para viabilizar la construcción social de hábitat de cada asentamiento.

La política de desarrollo rural es aplicada integralmente en el modelo de gestión, el cual ha permitido la concreción de una ruralidad mas articulada y equilibrada con respecto a las necesidades de la población rural y los requerimientos del Ordenamiento Territorial en términos de la sostenibilidad socioeconómica, socioambiental y socio-territorial. La Unidad Agrícola Familiar (UAF), es coherente, diversificada y adecuada con respecto a la realidad sociocultural, territorial y socioeconómica de la población porque incluye la adecuación cultural, los gastos soportables, el mejoramiento continuo de la calidad de vida que garantizan la permanencia de la población rural en el territorio.

Aunque es incierto el comportamiento de la tasa migratoria por la permanencia del conflicto armado en el país que genera desplazamiento forzado rural-urbano e intraurbano, la complementariedad de las políticas sociales, económicas y habitacional y su implementación, permitirán un manejo relativo del comportamiento en las tasas de fecundidad, mortalidad y la esperanza de vida que mitigan los impactos de la flujos poblacionales en los territorios, alcanzando un mejor ajuste entre oferta y demanda en vivienda y hábitat. Igualmente se ha logrado la sostenibilidad de las inversiones por una mejor gestión que permite reducir el retiro de la población vulnerable de los programas de subsidios y la devolución de las viviendas por incapacidad de pago, ingresos insuficientes y demora en su asignación.

Se ha revisado y ajustado el modelo de ocupación y los aprovechamientos, los índices de ocupación y las densidades poblacionales y habitacionales urbanas y rurales, logrando una redensificación y un crecimiento diversificado de tipologías habitacionales controlados que permiten mantener, mejorar y aprovechar de manera adecuada y óptima el patrimonio natural, sociocultural, arquitectónico, físico espacial y la movilidad y conectividad con más y mejores soluciones de espacio público, vial, peatonal, centralidades, corredores de actividad múltiple, áreas de protección ambiental y demás bienes y servicios colectivos para la satisfacción y el disfrute que mejoran la convivencia social y la gobernabilidad a nivel urbano y rural.

Se han alcanzado niveles importantes de reconocimiento del patrimonio de la población vulnerable por la incorporación de todos los elementos constitutivos, el esfuerzo y el conocimiento aportado por la población en la construcción social de la vivienda y el hábitat de los asentamientos informales y por la creación, revisión y ajuste de las metodologías que ponen en valor y estiman la compensación adecuada y justa a que ha dado lugar el desplazamiento involuntario de población de sus lugares de origen o procedencia.

Se ha desarrollado el componente de cobertura y calidad y los programas y proyectos que lo acompañan en enlace sistémico con el componente institucional y el redireccionamiento del modelo de gestión del hábitat.

En definitiva se ha logrado frenar la acumulación histórica de los déficit cuantitativos y cualitativos, por la disminución del número de asentamientos informales localizados en zonas de riesgo medio y alto, rurales y urbanas, acordes con la implementación, integralidad y articulación de políticas públicas para el hábitat y la vivienda que atienden la multiplicidad y complejidad de factores y causas políticas, económicas, sociales y culturales que inciden sobre la calidad de la habitabilidad de la vivienda, el entorno y la convivencia en sus atributos.

# GLOSARIO

---

## **ACTORES DEL PEHMED 2020**

---

Aquellas personas, instituciones, organizaciones y entidades barriales, zonales, locales, metropolitanas, regionales y nacionales relacionadas con el hábitat de Medellín que se convocan para participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del PEHMED 2020.

## **ALIANZA ESTRATÉGICA**

---

Es un pacto en que los aliados pueden llegar a compartir, conocimientos, experiencias y el desarrollo de proyectos específicos. También es entendida como acuerdos de cooperación entre dos o más organizaciones en la cual cada parte busca agregar a sus competencias, los factores objeto de la cooperación con una visión de largo plazo.

## **ANÁLISIS ESTRATÉGICO EXTERNO**

---

Considerado como la confluencia de factores que se mueven en un ambiente no local y, por lo tanto, no hay un control directo o inmediato sobre ellos.

## **ANÁLISIS ESTRATÉGICO INTERNO**

---

Elaboración de una síntesis de los problemas o variables que afectan un sistema como el habitacional, definido como el análisis estratégico interno, orientado a identificar las fortalezas y las debilidades observables en el Sistema Habitacional.

## ANÁLISIS ESTRUCTURAL

La lectura de los resultados de la Matriz de Análisis Estructural (MAE) pretende identificar el carácter de las variables de un sistema, en este caso, del Sistema Habitacional, como un conjunto de relaciones directas e indirectas, que puede determinar la categoría de las mismas en: determinantes, claves, palancas, resultantes, entre otros. Según su ubicación en el plano de motricidad y dependencia, se puede establecer la incidencia futura de dichas variables mediante relaciones de causa y efecto en el sistema, cada aspecto es un hecho de futuro que puede evolucionar positiva o negativamente. Por eso, es necesario ubicarlas y explicarlas en el plano o mapa del sistema de variables

## ASENTAMIENTO EN DESARROLLO

Se entenderá como “asentamientos en desarrollo”, aquellos que requieren un tratamiento de Consolidación (CN) nivel 3 [86] y tratamiento de Mejoramiento Integral (MI). Los primeros son asentamientos que presentan un déficit crítico de vivienda, equipamientos, infraestructura y espacio público que afectan su adecuado funcionamiento presente y futuro. Los asentamientos para tratamiento de Mejoramiento Integral, se caracterizan por su localización en la periferia urbana, en los alrededores del centro de la ciudad y en zonas de riesgo mitigable.

## ASENTAMIENTO PRECARIOS

Se entiende por asentamientos precarios los ámbitos territoriales urbanos y rurales, barrios y veredas que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, donde se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos considerados esenciales para satisfacer las necesidades y aspiraciones personales y colectivas como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población.

## ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los asentamientos humanos en las diversas configuraciones físico-espaciales se generan por las dinámicas diferenciales de distribución de la población, por las distintas formas de transformación, apropiación,

---

[86] Según el Acuerdo 46 de 2006 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Disponible en línea en: <http://alcaldia.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/mapaSitio/index.jsp?idPagina=801>

ocupación y construcción social del territorio, que impactan positiva o negativamente las condiciones y calidad de vida de las personas y de las sociedades; en este sentido, los fenómenos y el sistema de relaciones socioculturales, económicas y político-institucionales se expresan en las unidades territoriales geográficamente delimitadas y al mismo tiempo en las dinámicas de agregación urbano-regionales.

## **COMPONENTE**

---

Agrupación de varias actividades comunes.

## **CONFIANZA**

---

Según Luhmann la confianza como valor y como construcción permanente, posibilita la proyección y la apuesta al futuro, la inclusión social. La confianza tiene un componente potencial muy fuerte para articular un sistema, en este caso el habitacional. La confianza se considera muy útil en una sociedad, para aminorar la complejidad y en consecuencia promover el aumento de tolerancia a la incertidumbre. Cuando los actores y las personas en relación desconfían entre sí, se requiere más tiempo para que cooperen y mayor y mejor información cada vez, porque se desconfía de la que se recibe. Según Francesc Carbonell la confianza se aprende en la socialización.

## **CUADRANTE O ZONA DE CONFLICTO**

---

El segundo cuadrante corresponde a las variables con alta motricidad y alta dependencia. Este cuadrante se denomina zona de conflicto. En lenguaje prospectivo son conocidas como las variables de enlace o boomerang, es decir aquellas que al ser incididas pueden afectar a otras. Éstas poseen alta motricidad y alta dependencia. Lo cual significa que a la vez que tiene la capacidad de influenciar el sistema, también se dejan movilizar, por eso se consideran claves.

## **CUADRANTE O ZONA DE PODER**

---

El primer cuadrante ubica las variables motrices y poco dependientes (determinantes), este espacio corresponde a las variables del sistema. Las variables ubicadas acá, en la zona de poder, corresponden a aquellas que se consideran de entrada y poseen la mayor causalidad. Cuando las variables se localizan en coordenadas muy tiradas hacia la izquierda y arriba del cuadrante, se considera que dichas variables son de alta motricidad y baja dependencia. Es decir, éstas influyen mucho sobre las demás definidas y a su vez se dejan influenciar muy poco.



### **CUADRANTE O ZONA DE PROBLEMAS AUTÓNOMOS**

El cuadrante cuatro es de una escasa motricidad y dependencia, por lo tanto las variables ubicadas acá son irrelevantes para el análisis. En este cuadrante, de problemas autónomos, se ubican las variables consideradas palancas de segundo orden.

### **CUADRANTE O ZONA DE SALIDA**

En el tercer cuadrante aparecen las variables poco movilizadoras pero con alta dependencia, serían las llamadas resultantes por estar en la base de las boomerang. Por su posición en la zona de salida, se interpretan como de apalancamiento, lo que significa que su dinámica permite poder desarrollar las variables de los cuadrantes 1 y 2.

### **DEPENDENCIA (EN LAS VARIABLES)**

Es la posición relativa de una variable en el eje de las abscisas [X] que indica el grado de condicionamiento o subordinación respecto a otras variables del sistema en la interacción. Relacionamiento entre variables que están subordinadas entre sí. Relación de origen o conexión.

### **DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO O DESPLIEGUE ESTRATÉGICO**

El direccionamiento prospectivo estratégico del Sistema Habitacional se construye con la participación de los actores urbanos y rurales, a través de procesos sucesivos de reflexión o diagnóstico, recogiendo y promoviendo la inteligencia organizacional y social y la apropiación colectiva de conocimiento, buscando generar competencias conceptuales y metodológicas. El proceso a partir de la estrategia pedagógica y comunicativa, progresivamente generó múltiples ciclos de obtención de conocimiento, validación, ajuste y retroalimentación permanente en cada etapa y entre todas las etapas del plan, igualmente esta experiencia facilitará pasar a la acción consensuada. El direccionamiento estratégico es un proceso flexible y periódico articulado a los cambios internos y externos del Sistema Habitacional y al seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Habitacional.

### **EFFECTIVIDAD**

Concepto que involucra la eficiencia y la eficacia, consistente en realizar las actividades y procesos que realmente deben llevarse a cabo realizando un uso óptimo de los recursos involucrados.

## **EFECTO**

---

Es la solución total o parcial a los problemas o necesidades de la población como resultado de los productos logrados con el proyecto. El efecto es el segundo nivel de resultados dentro del ciclo del proyecto, cuando comienza a generar los beneficios previstos en su operación.

## **EFICACIA**

---

Grado con el que una acción alcanza los resultados esperados. La eficacia consiste en concentrar los esfuerzos de un proyecto en las actividades y procesos que realmente deban llevarse a cabo para el cumplimiento de los objetivos formulados.

## **EFICIENCIA**

---

Uso óptimo de recursos que permite obtener el mismo producto con una menor cantidad de recursos por unidad producida o en obtener más productos con la misma cantidad de recursos.

## **ENFOQUE SISTÉMICO**

---

El enfoque sistémico privilegia las relaciones y los énfasis de los problemas, referenciándolos entre las estructuras, los actores y grupos humanos y máxime que se trata de la posibilidad de coordinación al interior de un multisectorial urbano, rural y regional principalmente que interactúe con otros de mayor alcance y diferenciación.

En el enfoque sistémico las relaciones de fuerza, influencia, potencialidad oportunidad e interdependencia de las variables o los asuntos que se analizan permiten hacer observaciones, evaluaciones y nuevas relaciones que de no hacerlas conscientes reflexionándolas y depurándolas, en el trabajo cotidiano actúan como variables intervinientes que dificultan las interpretaciones, inaccesibles e ingobernables, tornándolas banales e inútiles por ausencia de precisión, orientación, sentido y valoración de su contribución en la interdependencia y por tanto en su capacidad transformadora. Así mismo a la mente humana se le hace imposible sin este enfoque tener una mirada amplia del propio campo de trabajo, de tener una visión organizada de conjunto haciéndose mucho menos probable la posibilidad de acertar hoy en clave de futuro [87].

---

[87] Tomado de: Informe final Volumen I: Diseño Metodológico para la Formulación del Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020, Universidad Nacional Convenio con DAPM Municipio de Medellín, p 16, abril 2007.

El enfoque SISTEMICO tiene también su base de reflexión teórica con las nuevas miradas al urbanismo moderno [88]. En estas reflexiones de cambio de la planeación urbana a la planeación o gestión estratégica se especifica la necesidad de programas de largo plazo para la ciudad y el establecimiento de principios para su organización espacial y los planes de urbanismo. Estos planes se delinearán para visualizar futuros posibles, reducir la incertidumbre y realizar proyectos conjuntos con la participación de todos los actores. Se apoya en una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad más compleja y a un futuro incierto. Este no es solo el diseño acompañado de un diseño, es una herramienta de negociación y un analizador.

En esta nueva visión de la planeación estratégica se revoluciona la antigua cronología que encadenaba: diagnóstico, identificación de necesidades y la elaboración final de un plan, la programación, el proyecto, la realización y la gestión. Ahora se sustituye esta linealidad por una gestión heurística, iterativa, incremental y recurrente [89], es decir, por actos que sirven al mismo tiempo para elaborar y probar hipótesis, con realizaciones parciales y medidas a largo plazo que modifican el proyecto y la retroalimentación tras las evaluaciones y que se traducen en la redefinición de los elementos estratégicos.

### ENFOQUE PROSPECTIVO

Hace referencia a la construcción colectiva, mediante un proceso metodológico apropiado que soporte la toma de decisiones presentes que favorezcan a las generaciones futuras, mediante la exploración deliberativa y concertada por los actores participantes de escenarios futuros, orientados con interés de

---

[88] Ver ASHER, François (2004) Los Nuevos Principios del Urbanismo. Alianza Editorial S. A. Madrid. 88p. En Francés (2001): Éditions de l'Aube. En este libro se reflexiona sobre el paradigma complejo y sistémico y se presentan las siguientes definiciones de interés para esta propuesta metodológica: **ESTRATEGIA**: conjunto de objetivos operativos elegidos para llevar a cabo una política previamente definida. **GESTIÓN**: aplicación de un conjunto de conocimientos sobre organización y administración que garantizan el funcionamiento de una empresa o una institución para elaborar y realizar proyectos con ellas. **MÉTODO HEURÍSTICO**: que sirve para el descubrimiento que procede por evaluaciones sucesivas e hipótesis provisionales. **ITERACIÓN**: método de resolución de una ecuación por aproximaciones sucesivas. **INCREMENTO**: cantidad en la que se aumenta una variable en cada ciclo de un bucle de un programa. **SERIE RECURRENTE**: aquella en la que cada uno de sus términos es una función de los términos inmediatamente anteriores. **RETROALIMENTACIÓN**: ajuste de las causas por los efectos. Modificación de lo que precede por lo que sigue.

[89] Ver definiciones en cita anterior

anticipación, libertad de elegir y voluntad de corresponsabilidad por un escenario en el que confluyan todos los esfuerzos, se logre la mejor asignación de los recursos disponibles y sean verificables los resultados esperados. Para Michel Godet (1997) la prospectiva es una reflexión para la acción y la antifatalidad, es decir que se implica un componente de esperanza, de expectativas optimistas y de posibilidades efectivas [90].

---

### **ESCENARIO ACTUAL**

Situación presente sobre los diferentes factores que componen un sistema. En relación con el hábitat se refiere a los componentes del Sistema Habitacional y sus variables claves o de futuro.

---

### **ESCENARIO APUESTA**

Es el escenario futuro posible acordado por los actores participantes en el proceso de construcción del plan. A partir de la intervención por medio de estrategias definidas y acordadas según el Sistema Habitacional, se privilegian salidas y soluciones posibles y factibles para el corto, mediano y largo plazo.

---

### **ESCENARIO TENDENCIAL**

Situación que según problemáticas actuales y factores de incidencia, tiende a mejorar o a empeorar en el Sistema Habitacional. Es la tendencia sin intervención.

---

### **ESCENARIOS**

Los escenarios son un método reconocido de trabajo grupal y de construcción colectiva que se utiliza para explorar la incertidumbre y ordenar las percepciones que acerca del ambiente futuro se tienen, con este método se pueden enfocar las decisiones para hacerlas realidad o evitarlas a través de acciones específicas. Un escenario es entendido como un conjunto de imágenes futuras, formado por las características de una situación y por la trayectoria de opciones que permiten pasar de una presente a otra, a través de una progresión de eventos o hechos que inciden en el cambio, partiendo de una situación base o ya existente para estructurar posibles respuestas.

---

[90] *Ibíd.* p. 43.

---

### **EXTERNALIDAD**

Una externalidad ocurre cuando las decisiones de inversión sin haber sido consideradas en el proyecto de un agente económico afectan las de un segundo agente directa o indirectamente.

---

### **HABITABILIDAD**

Es una condición para la calidad de vida y al bienestar social y colectivo, la cual se concreta en la armonización entre los usos de la tierra, las densidades de la población y la vivienda, la salubridad, la seguridad, la comodidad, el espacio público, los espacios verdes, la accesibilidad, la movilidad y el acceso a los bienes y servicios públicos y colectivos, las condiciones para la privacidad, la cohesión social, la participación, el reconocimiento a la diversidad y la integración socioespacial.

---

### **HÁBITAT**

El hábitat referido a los asentamientos humanos 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, como sujetos con necesidades y expectativas individuales y colectivas, portadores de derechos y deberes, como actores implicados en la construcción y en las transformaciones territoriales desde los diversos ámbitos familiares, vecinales, comunitarios y sociales y, en su conjunto constituyen el Sistema Habitacional.

---

### **IMPACTO**

Es el cambio logrado en la situación de la población como resultado de los productos y efectos obtenidos con el proyecto. Se trata del nivel más elevado de resultados o de la finalidad última del ciclo del proyecto, cuando se genera la totalidad de los beneficios previstos en su operación.

---

### **INDICADOR**

Es la relación entre variables específicas que miden el cumplimiento de las metas de acuerdo a los resultados esperados de un proyecto o programa.

## **MACTOR MÉTODO DE PROSPECTIVA**

---

(Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones)

Es una herramienta analítica que permite utilizar el valor agregado de información que contienen las variables estratégicas del Sistema Habitacional, en relación con el análisis de los movimientos de los actores. El posicionamiento de los actores con relación a sus objetivos, deriva en la identificación de tácticas para posibles alianzas y conflictos y de recomendaciones estratégicas claves para el futuro.

## **MARCO LÓGICO**

---

Es una herramienta que al relacionar diferentes niveles de objetivos y resultados con los medios, así como los indicadores y factores externos, garantiza la consistencia, efectividad y articulación entre evaluación y planeación.

## **MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL**

---

La lectura de los resultados de la matriz de análisis estructural (MAE) pretende, identificar el carácter de las variables del Sistema Habitacional, como un conjunto de relaciones directas e indirectas, que puede determinar la categoría de las mismas en: determinantes, claves, palancas, resultantes, entre otros. Según su ubicación en el plano de motricidad y dependencia, se puede establecer la incidencia futura de dichas variables mediante relaciones de causa y efecto en el sistema. Cada aspecto es un hecho de futuro que puede evolucionar positiva o negativamente. Por eso, es necesario ubicarlas y explicarlas en el plano o mapa del sistema de variables.

## **META**

---

Magnitud o nivel específico de los resultados es decir de los productos, efectos o impactos que se esperan alcanzar. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y si es posible calidad.

## **MIC–MAC [Matriz de Impactos Cruzados – multiplicación aplicada a una clasificación]**

---

El MIC - MAC es un programa que ayuda en el análisis estructural de un sistema a partir del listado de variables identificadas y caracterizadas que lo conforman y de una matriz calificada que representa las influencias directas entre las mismas, permite identificar y extraer de las múltiples relaciones directas e indirectas entre estas variables, aquellas consideradas claves para el problema estudiado, en este caso del Sistema Habitacional y modelarlo.

El análisis estructural de un Sistema permite, a partir de la reflexión y análisis colectivo por parte de un grupo de trabajo o de actores expertos, la emergencia de las principales variables influyentes y dependientes, en este caso del Sistema Habitacional. Como herramienta, el análisis estructural ofrece la posibilidad de describir el sistema con la ayuda de una matriz en la que se incluyen y correlacionan sus elementos constitutivos. Las fases o pasos que se siguen en el método de análisis estructural son: MODELO MULTICRITERIO. Este modelo fue utilizado para el análisis de la habitabilidad de la vivienda y el entorno por Comunas, Corregimientos y zonas urbana y rural, a partir de indicadores cuantitativos tomados de fuentes secundarias [91].

La complejidad de los factores y atributos físico espaciales que son expresión de los procesos de construcción, reposición y transformación de la vivienda y el hábitat llevaron al grupo de trabajo a plantearse la necesidad de aplicar un “modelo multicriterio” para la toma de decisiones que considerara la construcción de variables con indicadores complejos bajo supuestos conocidos de la complejidad del Sistema Habitacional. Igualmente, el grupo también debía plantearse la construcción de una línea base de intervención de la gestión pública para el Sistema Habitacional en sus variables e indicadores fundamentales, teniendo en cuenta los campos temáticos y conceptuales que se cruzan y en los que se inscriben las técnicas cuantitativas aplicadas y sus formas de actualización, la multiplicidad de los indicadores existentes contruidos para calificar el estado de las viviendas y del entorno y la disponibilidad de los mismos, los intereses corporativos sobre los servicios que se prestan y la existencia de indicadores sectoriales para estas mediciones.

---

### **MOTRICIDAD (EN LAS VARIABLES)**

Es la posición relativa de una variable en el eje de las ordenadas [Y] que indica la capacidad de incidir, alterar o desestabilizar el comportamiento de otras con las cuales interactúa en el sistema de análisis. Variables que inciden, mueven y propician un fuerte impacto sobre las demás variables del Sistema, lo que cataloga a las variables de alta motricidad como fundamentales para propiciar políticas de solución y de manejo de problemáticas.

---

[91] En principio un diagnóstico estratégico se hace con el conocimiento disponible y de allí se derivan necesidades de profundizar y generar instrumentos idóneos para la toma de decisiones y el control de la gestión pública.

## **PLAN ESTRATÉGICO HABITACIONAL DE MEDELLÍN A 2020**

---

“Es una herramienta cuya eficacia depende de la participación y 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”.

### **PLAN**

---

Instrumento que permite determinar objetivos, metas, prioridades y estrategias de manera general definidas para un periodo de tiempo.

### **PLANEA**

---

El Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA) es el resultado de amplios y sucesivos procesos de concertación, donde un representativo grupo de más de 40 instituciones y organizaciones públicas y privadas del Departamento, llegó a un consenso sobre la necesidad de sumar esfuerzos alrededor de propósitos comunes orientados a promover el desarrollo de Antioquia, a partir de la visión de futuro al año 2020.

### **PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

---

Es un instrumento útil para afrontar los desafíos de las ciudades y de los territorios, haciendo conscientes las orientaciones de los responsables de las decisiones en las instituciones públicas y privadas, facilitando la cuantificación y la asignación de sus recursos, valorando sus potenciales y haciéndolos efectivos, maximizándolos y optimizando el impacto de sus decisiones. Así se constituye en un instrumento de gestión y en una herramienta para inducir los cambios y las transformaciones serán acordadas como innovaciones que apalanquen las estrategias de competitividad y desarrollo endógeno y su posibilidad de complementarlas prioritariamente en el nivel local, metropolitano y regional que promueva la productividad urbana tomando como multisectorial y estratégico el campo habitacional y, a su vez, el campo habitacional desde las políticas públicas y el modelo de gestión operen con orientación de gobernabilidad, de integración social, de cooperación y de solidaridad como lugar simbólico y material, donde sea observable la concreción del Estado Social de Derecho como regulador de las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas.

La estrategia corresponde entonces al plan que integra las principales políticas, planes, programas, proyectos, metas y agendas que dan secuencia y coherencia de las acciones para alcanzar el futuro. La estrategia nos ayuda a poner orden a las intervenciones y a asignar los recursos para que el PEHMED, sea pertinente y viable, considerando los intereses de los actores y los cambios del futuro.



La valoración diagnóstica de la planeación estratégica se apreció de manera crítica y autocrítica desde el estado de los asuntos o variables del sistema, por fuentes de observación directa en procesos de participación del POT o del presupuesto participativo y de la capacidad institucional pública que recae en el municipio de Medellín. Sin embargo es necesario que los actores una vez acuerden la visión compartida autovaloren con acompañamiento profesional, sus posible potencialidad estratégica y su capacidad y efectividad específica para comprometerse con los proyectos del Plan Estratégico Habitacional [92].

---

### **PLANEACIÓN**

En términos públicos es la orientación adecuada de los recursos procurando el cumplimiento de objetivos de desarrollo económico y social.

---

### **PLANIFICACIÓN CONCURRENTE**

Es un concepto reciente que promueve la posibilidad de identificar y lograr un encuentro entre la planificación urbanística, estratégica y los recursos ambientales. Se asume que es necesaria la sincronización en el tiempo de los diversos actores en torno a una propuesta consensuada que requiere una gestión de la misma y una verificación de sus resultados. [93]

---

### **POBLACIÓN SUJETA DE DERECHOS**

Se refiere a la población objetivo del Plan Estratégico Habitacional, la población más vulnerable de la ciudad, la que vive las situaciones de exclusión y pobreza, la inequidad y la injusticia

---

### **POLÍTICA HABITACIONAL METROPOLITANA**

La Vivienda es un Hecho Metropolitano independiente del reconocimiento formal y jurídico en el cual hay avances, como el estudio que articula la política ambiental con la política de vivienda en Criterios Ambientales para la Vivienda y el Hábitat, pero falta estructurar la Política Metropolitana Habitacional como proyecto estratégico concertada y adoptar el Sistema Metropolitano Habitacional, el Sistema de Compensaciones Metropolitanas en torno a la VIS que garantice equidad social, equilibrios espaciales o

---

[92] Ibíd. p. 41-42.

[93] Tomado de la Planeación Concurrente de Barcelona

funcionales en los municipios receptores, concertar mejores estándares de calidad y condiciones de asequibilidad, etc. En especial el hábitat popular presenta desigual y heterogénea condición de problemáticas e intervenciones en las localidades de la metrópoli, sin priorizar acciones y recursos estratégicos a largo plazo.

### **POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO RURAL PARA MEDELLÍN**

---

Es una política pública integral de ciudad dirigida a potenciar, promover y articular, en sus territorios rurales, acciones, instrumentos e intervenciones del Estado, la empresa privada, y la población civil, que respondan a las necesidades fundamentales de la sociedad y aseguren su desarrollo humano equitativo, incluyente, sostenible y sustentable, mediante el aprovechamiento de las potencialidades de los territorios rurales, el aseguramiento de los derechos constitucionales de la población rural, la generación y protección de oportunidades que les beneficien directamente, y la recuperación y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

Son acciones y estrategias de gobierno o Estado que actúan de manera directa o delegada y que tienen alto grado de influencia en la vida ciudadana. En general pueden anticiparse o retardar las contradicciones y los efectos negativos de la organización económica y social que se esté considerando. Así se consideran políticas tanto las que efectivamente se promueven como las omisiones y la indiferencia frente a los problemas de la sociedad [94].

### **POLÍTICO INSTITUCIONAL**

---

Problemáticas que tienen que ver con los atributos, elementos, condiciones, normas e instrumentos que hacen efectivo o no el Estado Social de Derecho y el régimen de democracia participativa y la Carta Constitucional que lo rige. Es decir, que hacen efectivo o no la integralidad de los derechos y deberes ciudadanos consagrados en la Constitución Política en materia de hábitat y vivienda. En específico se refiere a las tensiones entre: Los modelos de gestión aplicados en el territorio de la ciudad; La práctica política, la ética pública y la gobernabilidad; El estado social y democrático de derecho y aquel

---

[94] Estado del arte para las políticas públicas de asentamientos en desarrollo. Convenio interadministrativo. Planeación Municipal Universidad Nacional. Escuela de Urbanismo. Medellín 2006.

implementado realmente de mercado centro liberal; El conflicto entre la norma positiva y la función pública; los procesos participativos para la consecución de acuerdos, pactos y consensos y aquellos de legitimación del ejercicio gubernamental.

---

### **PRODUCTO**

Resultado concreto que las actividades deben generar para alcanzar su objetivo más inmediato. El producto constituye el primer nivel de resultados dentro el ciclo de maduración de un proyecto, cuando se termina su ejecución.

---

### **PROGRAMA**

Estrategia de acción cuyas directrices determinan los medios que articulados gerencialmente apoyan el logro de un objetivo sectorial. Como estrategia, un programa define los criterios y condiciones para la definición de la población objetivo, la tipología de los proyectos seleccionables, las metas, la fecha de cumplimiento y los recursos requeridos por tipo de proyecto.

---

### **PROYECTO MADRE**

Conjunto de proyectos ejecutados en forma complementaria y coordinada que cumplen con un objetivo de tipo sectorial.

---

### **PROYECTO**

Unidad operacional que vincula recursos, actividades y productos durante un período determinado y con una ubicación definida para resolver problemas o necesidades de la población. Debe formar parte integral de un programa.

---

### **SANEAMIENTO**

Evacuación de aguas residuales y pluviales mediante una red de alcantarillado. Se distingue tres diferentes situaciones: Evacuación individual (pozo negro, fosa séptica); Red de alcantarillado propia sin conexión a la red general, y Red de alcantarillado conectada a la red general. Asimismo, en los casos en que existe, se señala la dotación de depuradoras propias para el tratamiento de los residuos del área industrial.

---

### **SECTOR**

Indica el área específica de acción del Estado, sobre la cual se realiza una inversión o un gasto determinado.

## **SISTEMA HABITACIONAL**

---

Se entiende el sistema habitacional como el conjunto organizado de interrelaciones entre los diversos actores que intervienen en las políticas públicas de vivienda y hábitat que a través de un proceso comunicativo integran los conceptos, orientaciones, objetivos, estrategias, criterios, programas, proyectos, acciones, mecanismos y el Plan Estratégico Habitacional como instrumento de gestión, por medio de los cuales se desarrolla el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y al hábitat sostenible, según lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial para el cumplimiento de los fines de la función pública del urbanismo, en coherencia con las disposiciones de las leyes 388 de 1997, 99 de 1993 y 03 de 1991.

El Sistema Municipal Habitacional de Medellín desde la perspectiva del hábitat integra a las comunidades y a los asentamientos humanos urbano-rurales, a la vivienda y a sus entornos en el contexto del sistema territorial y se articula con el Sistema Nacional Habitacional y con el Sistema de las Naciones Unidas en el marco del programa para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Componentes del Sistema Municipal Habitacional de Medellín.

Luego de clasificar las variables estratégicas seleccionadas durante los talleres del análisis estructural, el cual se detalla en los libros que contienen la memoria de la construcción colectiva del PEHMED 2020 y el diagnóstico estratégico, el Sistema Municipal Habitacional (SMH) se estructura por dos componentes fundamentales o subsistemas, relacionados entre sí:

Componente 1. Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión Habitacional y,

Componente 2. Cobertura y Calidad Habitacional.

## **SOSTENIBILIDAD**

---

Entendemos la sostenibilidad desde su acepción más amplia como sostenibilidad territorial que involucra al menos tres dimensiones fundamentales: la socioambiental, la social y económica y la físico – espacial o socioterritorial.

## **SUBPROGRAMA**

---

Desagregación del programa en grupos homogéneos de proyectos. Esta homogeneidad no responde a un

criterio único, puede definirse por tecnología, ubicación, tamaño, etc. de acuerdo con las necesidades particulares de clasificación de un programa.

### **SUBPROYECTOS**

Son parte de los grandes proyectos de inversión que por sus características físicas podrán constituir un proyecto independiente pero cuyos beneficios están supeditados a la ejecución del proyecto como un todo.

### **VARIABLES DEL PELOTÓN**

A parte de los cuatro cuadrantes o zonas, es de especial interés una quinta zona denominada de variables del pelotón, variables medianamente motrices y/o dependientes. [95]

### **VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

“Además de lo dispuesto por el artículo 91 de la ley 388 de 1997 y la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en el Municipio de Medellín, se entiende como aquella dirigida para la ampliación de las oportunidades, capacidades humanas y sociales, está concebida para garantizar el goce efectivo del derecho a una vivienda digna o adecuada, en condiciones asequibles, a los hogares y las comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, aplicando los principios de solidaridad, equidad, participación y corresponsabilidad. La vivienda de interés social deberá cumplir con los estándares de calidad habitacional, vivienda y hábitat, acordados para la ciudad, con visión y conciencia metropolitana y regional.

### **VIVIENDA**

La vivienda es un bien meritorio, soporte material y medio para la satisfacción de necesidades humanas vitales y existenciales. En este sentido, tener acceso a una vivienda adecuada es una de las condiciones necesarias para una vida digna, fundamental para el desarrollo de la persona, de los grupos familiares y para la socialización, la vivienda dinamiza las actividades productivas y como expresión material de la cultura, es un factor de identidad, arraigo y de desarrollo territorial.

---

[95] “Nada se puede decir a priori de estas variables del “pelotón”” (Godet, 1995, 90). Sin embargo, el mismo Godet referencia una herramienta que permite darle cierta relevancia a las variables ubicadas en esta zona, en lugar de descartarlas de entrada, se refiere en particular el Tablero de los poderes de P.F.Teniere-Buchot (Ibid, 99).

La vivienda concebida dentro del Sistema Habitacional contribuye a la construcción y consolidación de los tejidos barriales y veredales como ámbitos socio espaciales para el dialogo de saberes, de actuaciones integrales, integradas e integradoras de los diversos actores implicados en el sistema para garantizar el ejercicio de la ciudadanía activa, el goce efectivo de los derechos y la gobernabilidad democrática de los asentamientos humanos.

La vivienda digna o adecuada es aquella que reconoce las diferentes formas de habitar, cumple con condiciones de habitabilidad, durabilidad y asequibilidad, localización en sitio apto y accesible, prestación de los servicios públicos domiciliarios y de saneamiento ambiental, iluminación y ventilación, seguridad en la estructura, espacio adecuado al tamaño del grupo familiar y seguridad jurídica de la tenencia. Desde una perspectiva integral, la vivienda digna comprende en su contexto los elementos colectivos para la interacción social, la comunicación y la participación en la vida pública, por tanto, está articulada a los sistemas de movilidad y transporte, del espacio público y los equipamientos colectivos y productivos en torno al sistema de centralidades.



# BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín. *Documento anexo Presupuesto de inversión por resultados “PPR”, Plan Operativo Anual de Inversiones por vigencias fiscales*. Medellín. 2007 - 2010.

\_\_\_\_\_. Datos Generales de la Ciudad. Link Medellín. [En línea] Disponible en:  
<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/visitantes?NavigationTarget=navurl://ff556ed54f8f4fb94e0c28e0bb15d9c8>

\_\_\_\_\_. Boletín sobre emprendimiento octubre de 2009, “Medellín se muestra al mundo como la ciudad del emprendimiento y la innovación”. Medellín. 2009.

\_\_\_\_\_. Estrategias de Emprendimiento: Parques Tecnológicos de Medellín. [En línea] Disponible en:  
[http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/CulturaE/Noticias/Paginas/manzana\\_080213.aspx](http://www.culturaemedellin.gov.co/sites/CulturaE/CulturaE/Noticias/Paginas/manzana_080213.aspx).  
Citado: septiembre 2010.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, Hacia una región de ciudades*. Documento técnico de soporte. Acuerdo Metropolitano 15. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008-2020, Hacia la integración regional sostenible*. Acuerdo Metropolitano 40. Medellín. 2007.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. *Criterios Ambientales para la Vivienda y el Hábitat en el Valle de Aburrá*. Medellín. 2005.



Acuerdo 14. Acta 10 del 13 de Mayo de 1999. Por el cual se reglamenta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia. Artículo 2. Fines, Numeral 5. 1999.

*Análisis multicriterio. Una herramienta para la toma de decisiones.* [En línea] Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/too\\_cri\\_res\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/too_cri_res_es.pdf)

Berumen A., Sergio y Redondo, Francisco. *La utilidad de los métodos de decisión multicriterio como el AHP en un entorno de competitividad creciente.* Cuadernos de administración. Pontificia Universidad Javeriana. V20 #24. Bogotá. Julio de 2007.

*Caracterización del desplazamiento forzado, en la ciudad de Medellín, comunas y corregimientos.* Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios políticos. Coordinación metodológica y académica Gloria Naranjo. Medellín. Febrero de 2009.

CAMACOL. Política Habitacional. 2005,

Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Visión Colombia II Centenario 2019.* Bogotá. 2006.

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social. *“Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”*, Documento Conpes 3305. 2004.

\_\_\_\_\_. *“Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial”*. Documento Conpes 3343. 2005.

\_\_\_\_\_. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015.* Documento Conpes Social 091. 2005.

\_\_\_\_\_. *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.* Documento Conpes 3400. 2005.

\_\_\_\_\_. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015.* Documento Conpes 091. 2005.

\_\_\_\_\_. *“Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios – MIB.”* Documento Conpes 3604. 2009.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.* Documento Conpes 3582. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Documento Conpes 3616. 2009.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. *Observación General número 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra. 1991.

\_\_\_\_\_. *Observación General número 7. Los desalojos forzados*. Ginebra. 1997.

\_\_\_\_\_. *Observación General número 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. 2000.

\_\_\_\_\_. *Observación General número 15. El derecho al agua*. Ginebra. 2002.

Corantioquia, Municipio de Medellín - Secretaría del Medio Ambiente, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Universidad EAFIT. Convenio 5723 de 2004 *Informe Ejecutivo, Identificación y caracterización socioeconómica y geotécnica de las zonas de alto riesgo no recuperable de la ciudad de Medellín*. Medellín. 2005.

D.A. Belsley. *Conditioning Diagnostics: Collinearity and Weak Data in Regression*. John Wiley Sons. 1991

D.G. Kleinbaum, L.L. Kupper, K.E. Muller. *Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. PWS-KENT Publishing Company. 1988.

Departamento de Antioquia. *Visión Antioquia siglo XXI: El norte es claro*. Medellín. 1998.

Departamento de Antioquia, ECSIM. *“Modelo de planeación y simulación económica para la gestión social del desarrollo en el Departamento de Antioquia, fundamentado en las dinámicas de sistema”*. Medellín. 2006.

*Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa Hábitat: “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles”*. 1996.

*Declaración del Milenio*, numeral III, 19. 2000.

*Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, artículo 8.1. 1986.

*Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 25.1. 1948.

*Decreto Nacional 879 de 1998* reglamentario de los planes de ordenamiento territorial.

Diario El País, Noviembre 11 de 2009.

### **Jurisprudencia de la Corte Constitucional:**

Sentencia T-025 de 2004.

Sentencia T-1017 de 2007.

Auto 007/09.

Auto 08/09.

Autos 109, 116 y 233 de 2007.

*La cultura científica y empresarial.* Conferencia internacional ante las Metas del Milenio. Ciencia, tecnología y sociedad. V2 N. 6 Buenos Aires. 2005.

### **Leyes del Congreso de la República de Colombia:**

Ley 09 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Ley 2 de 1991 por el cual se modifica la Ley 9 de 1989,

Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

Ley 388 de 1997 o de desarrollo territorial, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 489 de 1998 dicta normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ley 546 de 1999 por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

Ley 614 de 2000 por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Ley 1151 de julio de 2007 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Ley 872 de 2003 por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.

Ley 1190 de 2008 declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Ley 1286 de 2009 que transforma a Colciencias en Departamento Administrativo

López González, Emelina. *Tratamiento de la colinealidad en regresión múltiple*. Universidad de Málaga. En: <http://www.psicothema.com/pdf/181.pdf>

Medellín Como Vamos. [En línea] Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/>

Municipio de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Plan Estratégico de Medellín y Área Metropolitana 2015*. Medellín. 1997.

\_\_\_\_\_. 2015 Visión y proyectos, Medellín. 2008.

Municipio de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”*. Medellín. 2004.

\_\_\_\_\_. Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva. Medellín. 2008.

Municipio de Medellín. Convenio interadministrativo 256 de 2002 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura. *Documento técnico de soporte, anexo D, plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia*. Medellín. 2003.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 256 de 2002 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura. *Documento técnico plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia*. Medellín. 2004.

\_\_\_\_\_. Convenio 177 de 2003 Secretaría del Medio Ambiente y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Instituto de Estudios Ambientales “IDEA” *Formulación del Sistema de Gestión Ambiental para Medellín, fase 3 y 4*. Medellín. 2004.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 170 de 2002 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Escuela del Hábitat. *“Planes y Proyectos Corregimentales del Municipio de Medellín “ECO”*. Medellín. 2005.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 480000040/480000022 de 2003 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Escuela del Hábitat. *“Diagnóstico integral de ciudad para la equidad “DICE” y modelo de planeación participativa en unidades territoriales de menor dimensión “UPC”*. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. *Revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial*. Documento técnico de soporte. Acuerdo municipal 046. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. Empresa de Desarrollo Urbano, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura. *Plan Especial de Espacio Público y Equipamientos para Medellín (PEEP)*. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 4800000870 de 2005 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. *Propuesta de Política de Gestión Urbana en Asentamientos en Desarrollo. Volúmenes I a V*. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo de 2005 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Escuela del Hábitat. *“Estrategia de participación en la revisión y ajuste al plan de ordenamiento territorial de Medellín”, informe preliminar de resultados de los talleres micro territoriales*. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 4800000819 de 2005 Departamento Administrativo de Planeación y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Escuela del Hábitat *“Estrategia de Participación Ciudadana en la Revisión y Ajuste del POT*. Medellín. 2006.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 4800001722 de 2006. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Facultad de Arquitectura. Escuela de Hábitat. *“Diseño Metodológico para La formulación del Plan Estratégico Habitacional. Fase Preliminar del ciclo de formulación del Plan”*. Informe Final. Medellín. 2007.

\_\_\_\_\_. Convenio interadministrativo 46000117493 de 2009. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Facultad de Arquitectura. Escuela de Hábitat. *“Plan Estratégico Habitacional para Medellín 2020” Informe final*. Medellín. 2010.

\_\_\_\_\_. Departamento Administrativo de Planeación. *Indicadores Urbanos para América Latina y el Caribe. Una propuesta para la evolución de Políticas Públicas*. Medellín. 2007. [En línea] Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://60079c1572a966f329e645498702f1c1>

Mojica, Francisco José. *Determinismo y construcción de futuro*. [En línea] Disponible en: [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/re\\_23\\_11\\_2010](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/re_23_11_2010)

Organización de Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000. [En línea] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

*Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC.*

#### **Planes de Desarrollo Local:**

Comuna 1. Popular, Comuna 2. Santa Cruz, Comuna 3. Manrique, Comuna 4. Aranjuez, Comuna 5. Castilla, Comuna 6. Doce de Octubre, Comuna 7. Robledo, Comuna 8. Villa Hermosa, Comuna 9. Buenos Aires, Comuna 10. La Candelaria, Comuna 11. Laureles, Comuna 12. La América, Comuna 13. San Javier, Comuna 14. El Poblado, Comuna 15. Guayabal, Comuna 16. Belén, Comuna 50. San Sebastián de Palmitas, Comuna 60. San Cristóbal, Comuna 70. Altavista, Comuna 80. San Antonio de Prado, Comuna 90. Santa Elena.

#### **Planes Parciales:**

Moravia, Pajarito, Plaza de Ferias, San Lorenzo, Paseo Sevilla, Torres de la Fuente, Guayaquil, Corazón de Jesús, Naranjal, Altos de Calasanz, Argos, Simesa, Villa Carlota, La Cumbre, Santa María de los Ángeles, Loma de los González, Loma de los Bernal, Ciudadela El Rincón, San Antonio de Prado y San Inés.

**Panes estratégicos:**

PLANEA, Plan Estratégico del Inurbe 1998-2000, Plan estratégico con equidad de género del municipio de las Vueltas, Plan Estratégico de Mérida, Plan Estratégico de Buenos Aires, Plan Estratégico de Barcelona, Política Habitacional Distrito Federal de México, Plan Estratégico Institucional de Vivienda de Chile, Segundo Plan Estratégico Córdoba - España.

Pontifica Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. FAO- PNSAN- Colombia. *Evaluación Cualitativa Programa ReSA. Propuestas: Guía metodológica para la evaluación cualitativa y participativa.* Septiembre- Diciembre 2006

*Proyectos Urbanos Integrales “PUI” de Medellín 2004-2010.*

*Plan Especial del Centro de Medellín.*

República de Colombia. Departamento Nacional de Estadísticas. DANE. *Censo General de Población. 2005.* [En línea] Disponible en: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

Red CYTED XIV.B *Viviendo y Construyendo, del programa CYTED -de los sistemas de ciencia y tecnología de la región iberoamericana-*.

Sandoval, Martha Yaneth. *La recentralización en el gobierno de Uribe.* Corporación Viva la Ciudadanía. 2007. [En línea] Disponible en: [www.viva.org.co](http://www.viva.org.co).

*Segundo Congreso de Ciudad. Equidad, inclusión y lucha contra la pobreza.* Medellín. 2005.

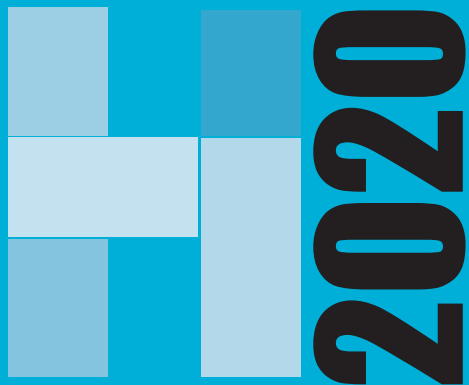
UNFPA; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad Externado de Colombia. *“Enfoque Poblacional para revisión y ajuste de Planes de ordenamiento territorial- Guía de aplicación”.* Bogotá. 2005.

Simon, H. The Analytic Hierarchy Process. 1960.

**Sitios web de referencia general:**

Alcaldía de Medellín. <http://www.medellin.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. <http://www.dnp.gov.co>



Plan Estratégico Habitacional de Medellín

# Medellín mi casa



INSTITUTO SOCIAL  
DE VIVIENDA Y HABITAT  
DE MEDELLÍN  
**ISVIMED**



Alcaldía de Medellín

ISBN: 978-958-8749-04-4



9 789588 749044

[www.viviendasmedellin.gov.co](http://www.viviendasmedellin.gov.co)