

# Seguimiento y Evaluación de la Política Habitacional

del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”  
en el contexto del Plan Estratégico Habitacional de Medellín, PEHMED 2020



Medellín  
todos por la vida



## Municipio de Medellín

**Aníbal Gaviria Correa**

Alcalde de Medellín

**Jesús Arturo Aristizábal Guevara**

Vicealcalde de Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad

## Isvimed

**Iván Darío Sánchez Hoyos**

Director Instituto Social de Vivienda y Hábitat – ISVIMED

**María Victoria Gasca Durán**

Subdirectora de Planeación

**Claudia Velásquez Higueta**

Supervisora del Convenio 306 de 2015

**Juan Carlos Quiceno Álvarez**

Jefe de Comunicaciones

**Diseño gráfico:** Diana Díaz

**Fotografías:** Isvimed y Escuela del Hábitat

**Planos:** Valeria Henao, Jhonny Mocada

Medellín, diciembre 2015

## Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

**John Willian Branch Bedoya**

Vicerector de la sede

**Edgar Arroyo Castro**

Decano de la Facultad de Arquitectura

**Luis Fernando González Escobar**

Director Escuela del Hábitat

## Equipo de investigación

Coordinación general Nora Elena Mesa Sánchez

Coordinación académica María Cristina Ramírez Toro

Néstor Raúl Bermúdez Saldarriaga

María Victoria Rivera Montoya

Yessica Marcela Angarita Velásquez

Heyver Andrés Suárez Camargo

Johnny Moncada Mesa

María Carmenza Gómez Fernández

Luz Elena Lozano González

Estudiantes: *postgrado*

Julián Andrés Álvarez Restrepo

*De arquitectura:*

Valeria Henao Cano

María Camila García Ortega

Apoyo Administrativo

Nefer Jany Espinosa Caro

Laura Gómez Tamayo

# Hábitats que garanticen la vivienda adecuada en territorios en transformación

**E**n la ruta de vivienda y hábitat que viene recorriendo Medellín, presentamos el balance y la evaluación externa en torno al cumplimiento de las metas y la valoración de los resultados de corto plazo de la política habitacional del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 "Medellín un hogar para la vida", en el contexto del Plan Estratégico Habitacional de Medellín, PEHMED 2020. La investigación evaluativa fue realizada mediante convenio interadministrativo N°. 306 de 2015 entre el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín–Isvimed– y la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat – CEHAP.

Los hallazgos en el seguimiento y la evaluación, sin duda, son una palanca que impulsa la mejora continua de las políticas públicas a partir de la reflexión de los aprendizajes, desde la valoración de los aspectos positivos y negativos encontrados, sobre el

significado de las soluciones habitacionales, de los elementos que definen una vivienda adecuada y las variables que configuran el Sistema Municipal Habitacional que, conjuntamente con los retos, deben ser considerados como líneas de acción en el componente de Vivienda y Hábitat del nuevo Plan de Desarrollo 2016 – 2019.

En esta publicación se da cuenta de la evaluación de la eficacia, de la focalización social y territorial, de la calidad y de la sostenibilidad del programa bandera "Hábitat y vivienda: 100.400 soluciones habitacionales". Esta información será complementada con el informe digital que estará disponible en la página web del Isvimed.

**Iván Sánchez Hoyos.** Director del Isvimed  
**Luis Fernando González Escobar.** Director Escuela del Hábitat

# Seguimiento y Evaluación de la Política Habitacional del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida” en el contexto del Plan Estratégico Habitacional de Medellín, PEHMED 2020

## Sistema Municipal Habitacional

### Visión 2011-2030

**A** 2030 Medellín contribuirá a la conformación de un Subsistema habitacional coordinado y articulado a nivel local, metropolitano, regional, nacional e internacional, que permita la realización de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de sus habitantes y promueve la construcción de territorios urbano-rurales accesibles, integrados, incluyentes y habitables en un marco de actuaciones corresponsables, participativas, solidarias y equitativas (Artículo 217 del acuerdo 48 de 2014 - POT).

### Misión

**E**n la construcción del Estado social y democrático de derecho, Medellín promoverá el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general de la población, mediante la vivienda digna y adecuada, articulada con los derechos a la 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 (Artículo 218 del acuerdo 48 de 2014 - POT).

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	<b>1</b>
Sistema Municipal Habitacional: Visión. Misión .....	2
<b>Capítulo 1 – Contexto del seguimiento y la evaluación</b> .....	<b>4</b>
<b>Capítulo 2 – El balance de resultados de los programas</b> .....	<b>6</b>
Programa 1. Nuevas viviendas para la vida .....	7
Programa 2. Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social .....	11
<b>Valoración de los elementos de la vivienda adecuada en los programas 1 y 2.....</b>	<b>14-17</b>
Programa 3. Acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos para la equidad .....	23
Programa 4. Fortalecimiento del Sistema Municipal Habitacional.....	33-34
<b>Capítulo 3 – Aprendizajes, retos y recomendaciones.....</b>	<b>35</b>
Aprendizajes y retos .....	35-41
Recomendaciones.....	42
<b>Algunos indicadores estratégicos para definir prioridades de vivienda y hábitat en el PDM 2016 – 2019</b> .....	<b>44-47</b>
Glosario.....	48

## Índice de planos y gráficos

Planos N° 1, 2, 3, 4, 5 .....	18-22
Planos N° 6 Arrendamiento temporal. Planos N°7 Vivienda usada.....	27-28
Plano N°8 Estimación del déficit cuantitativo de viviendas. Plano N°9 Porcentaje de variación de viviendas en alto riesgo .....	45-47
Gráfico N° 1 Comparativo del cumplimiento de los indicadores de eficacia del programa bandera 100.400 soluciones.....	29
Gráficos N° 2, 3 y 4 Balance de resultados programas uno, dos, tres y cuatro .....	29-31
Memoria gráfica del proceso de seguimiento y evaluación del programa bandera .....	30-32

# CAPÍTULO 1

## Contexto del seguimiento y la evaluación

Para hacer el seguimiento y la evaluación de la política habitacional del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Medellín un hogar para la vida”, en el contexto del PEHMED-2020, la Escuela del Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, consultó actores involucrados en la implementación de esta política a través de la realización de grupos focales de discusión, de entrevistas, hizo recorridos territoriales en los ámbitos de intervención e indagó a los beneficiarios sobre su percepción y satisfacción con los servicios habitacionales generados en los hogares.

El lector de esta cartilla encontrará los resultados logrados con la ejecución de la política y el nivel de cumplimiento de las metas definidas para el Programa Bandera “Hábitat y vivienda: 100.400 soluciones habitacionales”, que lideró el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –Isvimed-. En la página 29

podrá observar el resumen del balance de cumplimiento, en las metas de resultado esperados con el programa.

Otros resultados que se presentan tienen que ver con los logros de la intervención en la materialización de los derechos de los hogares de Medellín a la vivienda digna y con sus resultados en la superación de los déficits habitacionales, enfocados en los grupos familiares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Para valorar los logros se tuvo en cuenta la opinión de quienes estuvieron involucrados en la realización de los programas y de los hogares beneficiados.

Para cada uno de los programas se hará el análisis de sus resultados teniendo en cuenta los elementos esenciales de una vivienda adecuada (digna) según las orientaciones de la observación del Comité de los derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas.

El lector podrá observar los planos que muestran las intervenciones específicas en los territorios de las comunas y corregimientos del municipio, porque las intervenciones en vivienda generan impactos positivos o negativos en la organización y ocupación del territorio. También traen consecuencias en el bienestar general de sus habitantes y en el medio ambiente como un patrimonio colectivo. Ubicar las soluciones habitacionales en el territorio permite valorar y relacionar los logros en la equidad territorial, desde el acceso en igualdad de oportunidades, en el disfrute de los lugares en condiciones adecuadas y con una oferta de servicios sociales y públicos en los barrios y las veredas que se articulan con el derecho a la vivienda y el hábitat.

En el último aparte se analizan las contribuciones del programa bandera para el logro de la visión y los objetivos propuestos por el Plan Estratégico Habitacional 2011 - 2020, por ser éste el principal referente de comparación de la política habitacional de los planes de desarrollo al 2030. Y, finalmente, encontrará algunas de las lecciones aprendidas durante la ejecución de la política que permiten mejorarla a partir de reconocer sus aciertos y desaciertos. A su vez se identifican retos y recomendaciones para el Plan de Desarrollo 2016-2019.

Antes de presentar los contenidos de los programas, se recuerda a los lectores el objetivo del Programa bandera:

**“Aportar a mejorar las condiciones para una vida digna mediante la promoción del acceso a la vivienda digna, cobertura y calidad en los servicios públicos y hábitat sostenible, para garantizar el goce efectivo de estos derechos de los habitantes de Medellín, potenciando sus capacidades humanas y sociales, especialmente de los hogares y asentamientos humanos urbanos y rurales en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad del hábitat”.**

## CAPÍTULO 2

# El balance de resultados de los programas

El proceso de análisis para el seguimiento de la política habitacional del Plan de Desarrollo 2012-2015, Programa bandera "Hábitat y vivienda 100.400 soluciones habitacionales", se desglosa en los diferentes programas que lo agrupan, teniendo en cuenta los dos componentes del sistema habitacional del Plan Estratégico Habitacional, integrado como tal en el Acuerdo 48 de diciembre de 2014, Capítulo II: "Cobertura y Calidad Habitacional", que tiene como objetivo estratégico, *Garantizar la realización progresiva de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de los hogares y los asentamientos humanos del municipio, en su contexto urbano-regional y las obligaciones que de ello se deriven, potenciando las capacidades humanas y sociales de la población en situación de desigualdad y exclusión social y, "Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión Habitacional", que tiene como objetivo estratégico, construir gobernabilidad y gobernanza democrática de los asentamientos humanos y el sistema Habitacional.*

En el primer componente Cobertura y Calidad habitacional se analizaron los programas: Nuevas viviendas para la vida; Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social y Acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos para la equidad, que se reconoce como reasentamiento de población, aunque no exista el programa como tal. El programa Convivencia y transformación de Conflictos en el Hábitat (ver gráfico 4 pág 32) se verifica en forma transversal a este componente en función del acompañamiento social a todos los programas. Por su parte, el programa de Fortalecimiento del Sistema Municipal Habitacional se verifica en el componente Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión Habitacional.

En dicho marco se evaluaron la eficacia, la focalización social y territorial, la calidad, y la sostenibilidad para cada programa; se exploró el desenvolvimiento de la política habitacional en la temporalidad correspondiente al Plan de Desarrollo, como corto plazo del PEHMED y se generaron alertas tempranas desde la perspectiva de la visión y la misión del Sistema Municipal Habitacional.

## Programa 1. Nuevas viviendas para la vida



### — Balance de resultados, eficacia y focalización del programa

Las metas definidas en el Plan de Desarrollo para el programa "Nuevas viviendas para la vida", presentan un nivel de cumplimiento del 98%, Muy Alto. El resultado logrado fue de 18.831 soluciones habitacionales de 19.229 propuestas.

La inversión municipal en vivienda nueva urbana de interés prioritario, ejecutada por el Isvimed entre 2012-2015, fue de 156.000 millones de pesos que representan el 44% de la inversión municipal en vivienda, con la cual se garantizó el acceso de 17.331 hogares a viviendas dignas, de los cuales, a septiembre 30 de 2015, el 35% disfrutaban de sus viviendas en condiciones de habitabilidad y seguridad jurídica de la tenencia.

Es de advertir que el Isvimed asumió la promoción y gestión de 1.500 de las soluciones habitacionales, por medio del convenio interadministrativo de cooperación No. 023 de 2013 celebrado entre Fonvivienda, el Municipio de Quibdó, Codechocó y el Isvimed, con el objeto de desarrollar un proyecto de VIP en el marco del "Programa nacional de vivienda gratuita" en el Municipio de Quibdó, que garantiza el acceso a la vivienda digna de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, en forma prioritaria a víctimas del desplazamiento forzado.

Según los diferentes oferentes de los proyectos habitacionales de vivienda nueva de interés social prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS), los resultados logrados por el programa fueron los siguientes:

**La focalización del gasto público social se hizo por medio de la asignación de subsidios municipales y nacionales en especie** por un valor de \$320 mil millones de pesos, ejecutados en los proyectos de VIP urbanas dentro del programa nacional de vivienda gratuita, según convenio interadministrativo de cooperación No. 07 de 2012 celebrado entre el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), el Municipio de Medellín y el Isvimed. En forma complementaria a la asignación de los subsidios municipales de vivienda a los hogares beneficiarios, el Isvimed garantizó recursos de financiación para la ejecución y gerencia de los proyectos urbanísticos y para los gastos de escrituración.

**La focalización social** se pudo analizar en detalle en estos proyectos, porque la asignación de los subsidios permitió identificar las características de los hogares beneficiarios, según los criterios y requisitos de priorización definidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de las disposiciones de la Ley 1537 de 2012 para la implementación del "programa de vivienda gratuita". Según los registros administrativos del Isvimed se

observó que la mayoría de los hogares, el 64%, están clasificados por el Sisbén en los niveles 0 y 1 que corresponden a población en extrema pobreza; en forma adicional, el Isvimed asignó 68 subsidios municipales en la modalidad de vivienda nueva a igual número de hogares que accedieron a VIP en otros proyectos habitacionales.

Según la opinión de diversos actores consultados, la selección de los beneficiarios del programa nacional de vivienda gratuita, por parte del Gobierno Nacional, reduce el papel que tiene el municipio en la organización de la demanda de los hogares beneficiarios de los programas sociales, trayendo frustraciones de las expectativas de la población objetivo, ya organizada en torno a proyectos específicos y que debió ser atendida en este periodo. Esta es una situación que amerita reflexiones en torno a la atención prioritaria de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y, al enfoque territorial y participativo de los programas sociales de la ciudad de Medellín.

**1.196 hogares accedieron a la asignación de subsidio municipal de vivienda nueva**, de interés social prioritario, en proyectos habitacionales gestionados por 14 Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)

Alto el nivel de cumplimiento de la meta propuesta de **1.500 soluciones habitacionales** con apoyo a los proyectos de iniciativa de las OPV, el porcentaje de resultado logrado fue del 80%

Las organizaciones populares de vivienda coinciden en destacar el logro alcanzado, como un hecho notable en la trayectoria de la política habitacional. Además expresaron que requieren, por parte del Isvimed, asesoría técnica y acompañamiento social continuo, para el desarrollo de los proyectos de vivienda para sus afiliados.

**7.705 hogares** (no incluye viviendas proyectadas) accedieron a subsidio nacional y municipal de vivienda nueva de interés social prioritario en proyectos habitacionales de oferta pública pública

**8.362 hogares** accedieron a soluciones de vivienda de interés social prioritario y vivienda de interés social en proyectos ofertados en alianza público-privada.

Para los proyectos ofertados en alianza público-privada no se realizó la valoración de la focalización social porque estas soluciones no demandaron subsidios municipales directos a la demanda y, en consecuencia, no se dispuso de los registros administrativos del Isvimed sobre la caracterización de los hogares objetivo. Del total de las viviendas construidas por esta alianza el 38.5% (3.225) están efectivamente entregadas a los hogares. Este convenio generó, según informe de seguimiento al convenio, 176.892 empleos.

**Por su parte, la focalización territorial del programa de nuevas vivienda para la vida** se identifica por la localización de los proyectos realizados en Medellín, como puede apreciarse en el plano No. 1,

Muy alto nivel de cumplimiento de la meta establecida de **7.729 soluciones habitacionales**. El porcentaje de resultado fue de 100%.

Muy Alto el nivel de cumplimiento de la meta establecida de **10.000 soluciones habitacionales**, el porcentaje logrado fue del 84% por medio del convenio de asociación No. 214 de 2012 celebrado entre el Isvimed y Camacol Antioquia, y otros mecanismos de asociación.

pág. 18, así, los proyectos de oferta pública identificados con el color verde, en su mayoría se ubican en el ámbito del Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudadela Nuevo Occidente", en el área del plan parcial de desarrollo en suelo de expansión de Pajarito, hoy calificado por el POT vigente como suelo urbano de consolidación nivel 2. En este escenario territorial se produjo el 40% de soluciones habitacionales de vivienda nueva de interés social prioritario; los demás proyectos urbanísticos liderados por el Isvimed, se encuentran en polígonos de mejoramiento integral en ámbitos del cinturón verde metropolitano y en polígonos de consolidación nivel 2, en territorios de las comunas 3 Manrique, 9 Buenos Aires y 7 Robledo y, un proyecto en suelo urbano del corregimiento de San Antonio de Prado.

Además en San Antonio de Prado, se localizan 4 de los proyectos de alianza público privada con una oferta de 2.727 viviendas y, cuatro más de los promovidos por las OPV, que entregan 367 soluciones habitacionales; le siguen en densidad de proyectos y soluciones habitacionales las comunas de Robledo

y Buenos Aires, en las zonas centro occidental y oriental con el mayor número de proyectos de la alianza público privada. Por su parte, los proyectos de las OPV se concentran en Villa Hermosa (260 soluciones), Robledo (249 soluciones) y Manrique (153 soluciones).

**“ Salí beneficiado, primero que todo, porque habían dicho que era un derecho como desplazado y los decretos decían que tenía derecho a restitución de tierra, la tierra se había perdido y no quería volver allá. Entonces me postulé para tener una vivienda digna y salir adelante con mis hijos, y para que tuvieran una mejor vida”.**

(Habitante de Ciudad del Este, desplazado por violencia, se reserva su nombre.)

**“ El apartamento lo entregan muy habitable, en obra negra, no me siento incómoda viviendo en él así como está,”.**

(Habitante de Villa Santa Fe de Antioquia)

## Programa 2. Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social



### — Balance de resultados, eficacia y focalización del programa

**E**l nivel de cumplimiento alcanzado por el programa es Medio, (64%), con una inversión social de \$83.404 millones de pesos que representan el 20% de la inversión social municipal en vivienda.

**34.557 hogares** accedieron a soluciones de Mejoramiento y legalización de vivienda, a titulación y, a asesoría jurídica para adelantar procesos de pertenencia de la vivienda de interés social.

Para el balance de resultados se debe agregar a la meta de este programa (54.000 soluciones habitacionales) 3.621 mejoramientos de vivienda, logrados con los recursos de inversión del programa "Intervenciones urbanas y rurales en el marco del Cinturón Verde", cuya meta era 14.715 soluciones

**Nivel de cumplimiento Medio** de la meta propuesta, de 54.000 soluciones habitacionales de "Mejoramiento integral del hábitat!".

habitacionales articuladas a los programas de "mejoramiento integral del hábitat" y de "nuevas viviendas", sin que el Plan de Desarrollo hubiese especificado la distribución de la meta por las modalidades de soluciones.

Durante el periodo 2012-2015, un total de 10.170 hogares en situación de pobreza y déficit cualitativo de vivienda accedieron al subsidio municipal de mejoramiento, de estos, 592 hogares lograron no solo el mejoramiento sino también el reconocimiento de sus viviendas. El 7.4% de las soluciones de mejoramiento de vivienda, 753, corresponden a proyectos de iniciativa comunitaria gestionados en los escenarios del programa de Presupuesto participativo y en las Jornadas de vida y equidad de la Alcaldía, promovidas por el actual gobierno municipal.

Por otro lado, el programa invirtió recursos para hacer posible el reconocimiento (legalización) de otras 4.000 viviendas ante las curadurías urbanas; también, para garantizar a 19.795 hogares la seguridad jurídica de la tenencia de sus viviendas de interés social, lo cual representó el 57% del total de las soluciones generadas por este programa, siendo 7.965 hogares ocupantes de predios fiscales urbanos, los que accedieron al título de propiedad de sus viviendas, esto es el 23% y, 11.830 hogares, el 34% que recibieron asistencia técnica y la asesoría jurídica necesaria para adelantar los procesos de pertenencia de sus viviendas, ante los Jueces competentes.

Las actividades de asesoría jurídica se vienen realizando desde finales del año 2012, luego de la expedición de la Ley 1561 de julio de 2012 por medio de la cual se promueve la

seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles al poseedor, para prevenir el desalojo forzado de inmuebles. Al respecto, en las consultas realizadas se identificaron las dificultades que aún tienen los hogares para acceder a la justicia, por falta de celeridad del Jues para operar las normas jurídicas que permiten materializar en forma oportuna estos derechos.

**La focalización territorial del programa,** por comunas y corregimientos y según la modalidad de las soluciones habitacionales, puede observarse en los planos No. 2, 3, 4 y 5 (páginas 19, 20, 21 y 22). El 98%, 33.845 soluciones habitacionales, se concentraron en las comunas y 712 mejoramientos de vivienda en los corregimientos (2% de las soluciones).

En el Plano 2, puede observarse que el mayor N° de intervenciones en habitabilidad y seguridad física de la vivienda están focalizadas en las comunas 1 Popular, 8 Villahermosa y 3 Manrique, seguidas por las comunas 6 Doce de Octubre, 7 Robledo y 13 San Javier, lo cual concuerda con las comunas que presentaban las condiciones más precarias de habitabilidad de la vivienda y habitabilidad de su entorno, según los estimativos realizados por el diagnóstico del PEHMED en el año 2008, con base en el Sisbén y en el POT 2006. Mientras que en los corregimientos, se concentraron las intervenciones en San

Cristóbal y San Antonio de Prado, seguidos por Santa Elena, San Sebastián de Palmitas y Altavista.

En cuanto a la modalidad de Legalizaciones de vivienda de interés social urbana, no articuladas a las acciones de mejoramiento de las viviendas (4.000), el logro más alto lo registró la comuna 8 Villahermosa, seguida por las comunas 13, 1 y 2.

Por su parte, los logros en seguridad de la tenencia, se focalizaron en las comunas de las zonas nororiental y centro oriental que muestran el mayor número de hogares con acceso a los servicios de titulación (7.965), asistencia técnica, (11.530) y asesoría jurídica en procesos de pertenencia (11.830); le siguen las comunas 13, 7 y 16 en las zonas centro y sur occidental, esto se ve reflejado en el Plano No.3 (página 20).

**Las acciones de acompañamiento social** a los hogares involucrados en el programa de mejoramiento del hábitat las lideró la Subdirección Poblacional del Isvimed, por medio de los convenios de asociación con las ONG que actuaron como oferentes de los respectivos proyectos en las zonas urbanas y rurales, el acompañamiento integra actividades de caracterización social, asistencia técnica y asesoría jurídica. En inclusión social son valorados como positivos los logros

obtenidos con el proyecto "Mejoramiento sin Barreras" que llega directamente a los hogares para garantizar condiciones de movilidad de las personas en situación de discapacidad.

De los resultados obtenidos con la implementación de los programas del componente vivienda y hábitat del Plan de Desarrollo, en materia de habitabilidad de la vivienda, se destacan los logros que entrega el programa de acceso a servicios públicos esenciales, liderado por la Secretaria de Gestión y Control Territorial desde la Subsecretaria de Servicios Públicos; son 38.000 hogares los que accedieron al mínimo vital de agua durante el periodo.

El mínimo vital de agua es un programa institucionalizado desde el año 2011 por medio del Acuerdo municipal O6 y reglamentado por el decreto 1889 del mismo año, que entiende el mínimo vital como la cantidad de agua medida en metros cúbicos/mes que requiere una persona para satisfacer sus necesidades básicas fisiológicas; así el auspicio es hasta 2.5 m3 del servicio de acueducto y de alcantarillado a cada uno de los hogares seleccionados, según la clasificación en el Sisbén; el programa brinda el acompañamiento familiar para promover con los hogares los efectos esperados en el desarrollo humano y en el bienestar. En el plano No.4 (página 21) se aprecia la localización de los hogares beneficiarios del mínimo vital de agua.

Igualmente como resultados del programa de servicios públicos, se registran un total de 39.690 viviendas en la zona urbana y suburbana y, 3.201 en el territorio rural, con conexión a los servicios de agua potable y saneamiento básico, como se puede observar en el plano No.5 (pág. 22); superando las metas sociales definidas por el plan de desarrollo; también se superó la meta de subsidios otorgados para la conexión del servicio público

de gas a un total de 47.042 viviendas en los estratos 1, 2 y 3, porque EPM gestionó la concurrencia del Fondo de Energía Social (FOES) que administra el Ministerio de Minas para contribuir a la universalización de los servicios públicos de energía eléctrica y de gas y, se aplicaron los subsidios de servicios públicos domiciliarios a 475.534 hogares en viviendas clasificadas en estratos 1, 2 y 3, con cargo al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI).

---

## Valoración de los elementos de la vivienda adecuada en los programas 1 y 2

---

Se sintetizan los 7 elementos de la vivienda adecuada, analizados con base en los procesos de trabajo de campo en diferentes ámbitos territoriales. A cada uno se le hizo análisis de focalización en asequibilidad y gastos soportables, calidad

en elementos de habitabilidad, lugar y adecuación cultural, a partir de una lectura perceptual para conocer el grado de satisfacción y apropiación de la vivienda y de su entorno.

## Valoraciones de la vivienda adecuada en el programa nuevas viviendas para la vida

Focalización	
<b>Asequibilidad y Gastos soportables</b>	<p><b>Oferta pública:</b> Viviendas subsidiadas mantiene el estrato socioeconómico <sup>1</sup> y el nivel que tienen del Sisbén. Solución asequible a hogares vulnerables en condición de extrema pobreza, de riesgo, damnificados por la ola invernal y víctimas del desplazamiento del conflicto armado. Incluye hogares afrodescendientes, mujeres cabeza de hogar, adultos mayores y población en condición de discapacidad. Acceden a mínimo vital de agua, exención de impuesto predial (5 años)<sup>2</sup>. Persiste la vulnerabilidad por el pago de los servicios públicos domiciliarios y la cuota de administración.</p> <p><b>Oferta pública comunitaria:</b> Población pobre y vulnerable. Los hogares gestionan subsidios municipales, nacionales y con cajas de compensación y créditos, cuando los ingresos familiares son superiores a 2 SMMLV (salarios mínimos mensuales vigentes). Grado de vulnerabilidad, por pago de servicios públicos y cuota de administración.</p> <p><b>Oferta pública-privada:</b> <b>NO</b> garantiza la asequibilidad a la población más vulnerable. Pueden acceder a créditos a través de las cajas de compensación familiar y a créditos subsidiados.</p>
<b>Seguridad jurídica de la tenencia</b>	<p>La percepción es satisfactoria, tienen vulnerabilidad por no pago de las cuotas de administración u otros gastos estipulados por la Copropiedad, las amenazas por parte de grupos al margen de la ley ponen en peligro la seguridad de la tenencia.</p> <p><b>Oferta pública comunitaria:</b> Los Bancos otorgan poca oportunidad al apoyo de estos proyectos, según grupo focal realizado con líderes.</p>
Calidad	
<b>Lugar</b>	<p><b>Oferta pública:</b> Las viviendas son adecuadas en su interior. Comparten centralidades con equipamientos de todo tipo y localizaciones cercanas. Algunos proyectos son islas, con bajo nivel de conexión. Los proyectos, en general, no aportan en el espacio público de proximidad. Las condiciones ambientales no representan un riesgo para la salud, con excepción de Altos de La Cruz que tiene vecindad de aguas negras. Se presentan adecuaciones de las viviendas para generar ingresos. Los diseños urbanísticos son precarios en sus relaciones internas y de conexión con el hábitat circundante y, deficitario en la oferta de locales y unidades económicas.</p> <p><b>Oferta pública-privada:</b> Por convenio, Isvimed facilita trámites para incentivar el mercado.</p>

1 Ley 1537 de 2012 - Artículo 16. Categoría Sisbén de los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda. Artículo 17. Los proyectos permanecerán diez años en el estrato socioeconómico nivel 1

2 Las viviendas quedan exentas de esta obligación por cinco años, pero solo hasta el 2018, numeral 16 del artículo 145 del Acuerdo 64 de 2012;

<b>Adecuación Cultural<sup>3</sup></b>	Se encuentra un diseño uniforme y homogéneo que no satisface a los beneficiarios de los proyectos. La tipología permite gastos comunes y la interacción con otros vecinos, aunque también genera compromisos para la convivencia que en algunos casos no se cumplen por factores culturales. Prácticas ruidosas de la población interfieren la convivencia, que se agrava por el sistema estructural con mínimas dimensiones. Los hogares reasentados tardan en adaptarse a las nuevas formas de vida, en reconstruir sus redes de intercambio, de construcción de confianza y solidaridad. Se perciben avances en la adaptación y la convivencia a partir del programa Vecinos y Amigos.
<b>Habitabilidad y Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura</b>	<p><b>Oferta pública:</b> Las viviendas son adecuadas en su interior. Existe un factor crítico en la habitabilidad por el manejo de residuos sólidos, los chute de basuras no se usan ni se hace mantenimiento. Los hogares tienen acceso a todos los servicios públicos; es una excepción el proyecto Altos de la Cruz, no tiene redes para acometida ni cobertura al gas natural.</p> <p><b>Oferta pública comunitaria:</b> Al estar licenciados tienen certificado de habitabilidad de normas de sismo-resistencia.</p> <p><b>Oferta pública-privada:</b> Los 11 proyectos que ingresaron en el convenio 214 de 2013, todos tienen la licencia y están ejecutados, con certificación de habitabilidad y cumplimiento de normas sismo resistentes.</p>

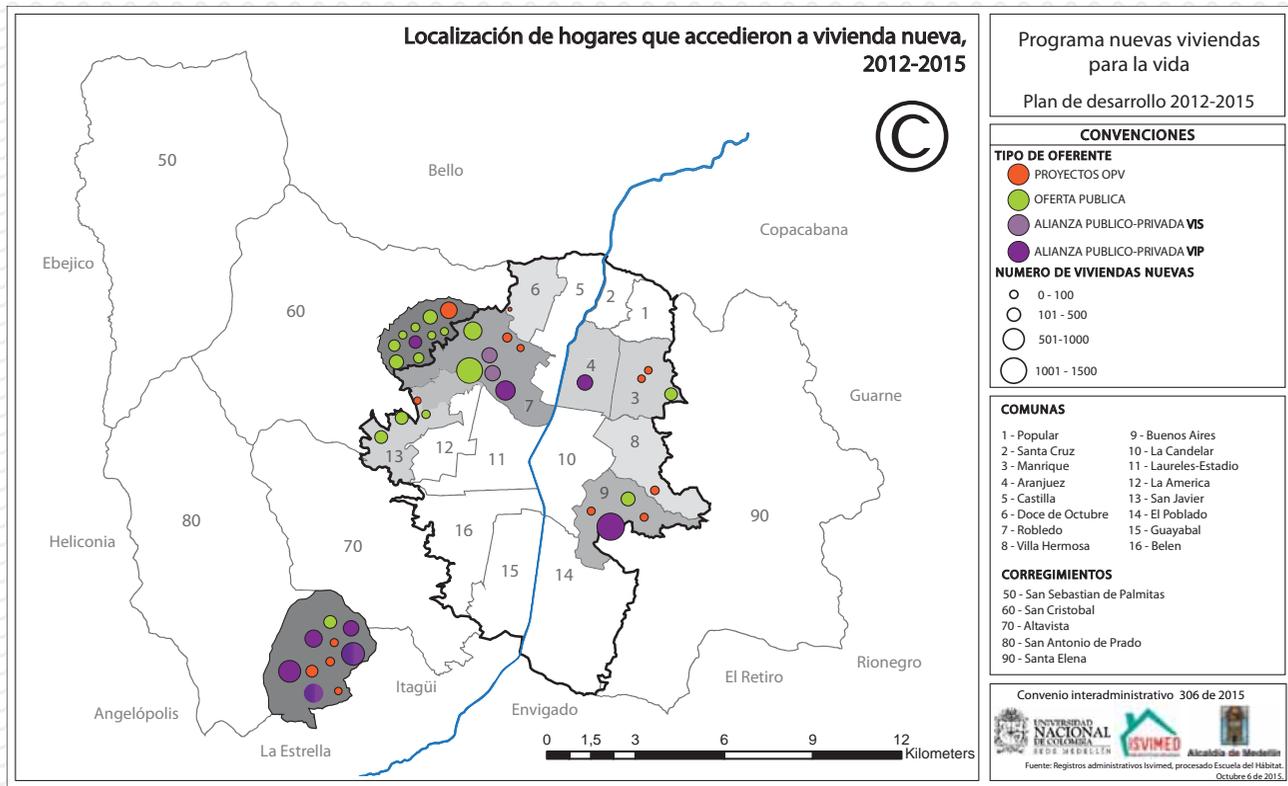
### Valoraciones de la vivienda adecuada en el programa de mejoramiento integral del hábitat

Focalización	
<b>Asequibilidad y Gastos soportables</b>	El Subsidio Municipal de Vivienda (SMV) contribuye al mejoramiento y legalización asequible y a los gastos soportables en los hogares; el valor máximo es de 23 (SMMLV) y el aporte es del 90% del costo de las soluciones. Los subsidios se focalizan en hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Las ONG oferentes de los proyectos aplican criterios y requisitos de selección de los hogares, entre otros, no tener ingresos mayores a 2 SMMLV. La mayoría de los hogares beneficiados se desempeñan en oficios varios y sin estabilidad laboral; algunos recurrieron al crédito para cubrir el aporte del 10% requerido para acceder al SMV.

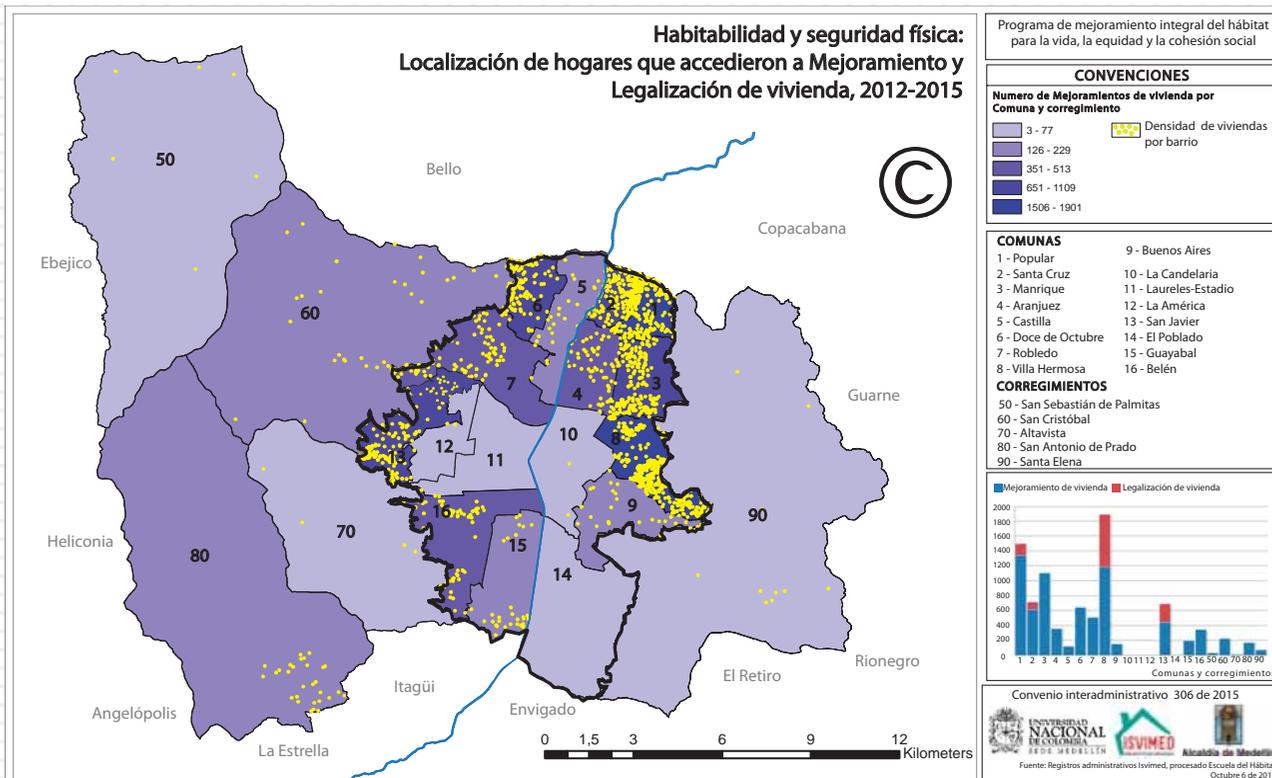
<sup>3</sup> Adecuación cultural se refiere a la capacidad que tenemos los seres humanos para realizar cambios y aceptar nuevas condiciones que permitan responder de manera positiva ante ellas, según la RAE.

	Se da prioridad a las mujeres cabeza de familia y a los hogares con personas en situación de discapacidad. Durante el periodo se resalta el proyecto de "Mejoramiento sin barreras", también se da prioridad a hogares con menores de 14 años y mayores de 65. Se encuentra que 75 hogares beneficiarios del mejoramiento son afrodescendientes y 244 hogares más, lograron titular sus predios, también, 17 hogares indígenas accedieron al mejoramiento de sus viviendas y 45 a la titulación.
<b>Seguridad jurídica de la tenencia</b>	Promueve la seguridad jurídica de los hogares ocupantes y poseedores de VIS, aplica las leyes 1001/05 que permite ceder a título gratuito los predios fiscales ocupados ilegalmente para VIS y, la ley 1561/12, que promueve el acceso a la propiedad y la seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles al poseedor. El mejoramiento integral que interviene en los asentamientos precarios tiene retos en la seguridad de la tenencia como los que se identifican en la variable estratégica del sistema habitacional: "Protección del patrimonio familiar y colectivo", los ocupantes y poseedores están expuestos a reasentamientos generados por las intervenciones territoriales y se afectarán en sus derechos de protección.
<b>Calidad</b>	
<b>Lugar</b>	En general, los barrios y entornos próximos cuentan con equipamientos colectivos, como centros de salud y unidades hospitalarias de fácil acceso, instituciones educativas, parques bibliotecas, parques infantiles y centros de desarrollo económico zonal –Cedezo-. En relación al acceso a los lugares de empleo, usan metro o rutas de bus, en su mayoría distantes de la vivienda. Los hogares tienen un mal manejo de los residuos sólidos.
<b>Adecuación cultural</b>	La tipología predominante de las edificaciones unifamiliares, en un piso, y bi-familiares, las viviendas tienen distribuidos el baño, la cocina, la sala, comedor y dormitorios. Estas viviendas tienen materiales tradicionales y adecuados. Las tipologías familiares: familias extensas y nucleares.
<b>Habitabilidad y Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura</b>	Las intervenciones de mejoramiento, buscan la seguridad física de los ocupantes y aplican principios de vivienda saludable, las viviendas están conectados a las redes de servicios públicos; los materiales de construcción adecuados y la estructura para su funcionamiento; las mejoras realizadas: cambio de cubiertas, cambio de piso, arreglo de humedades, remodelación de baño-cocina y cambio de redes eléctricas, mejoran la habitabilidad y la seguridad física. En general se observaron situaciones críticas en el manejo de las basuras, especialmente en los entornos próximos a las viviendas.

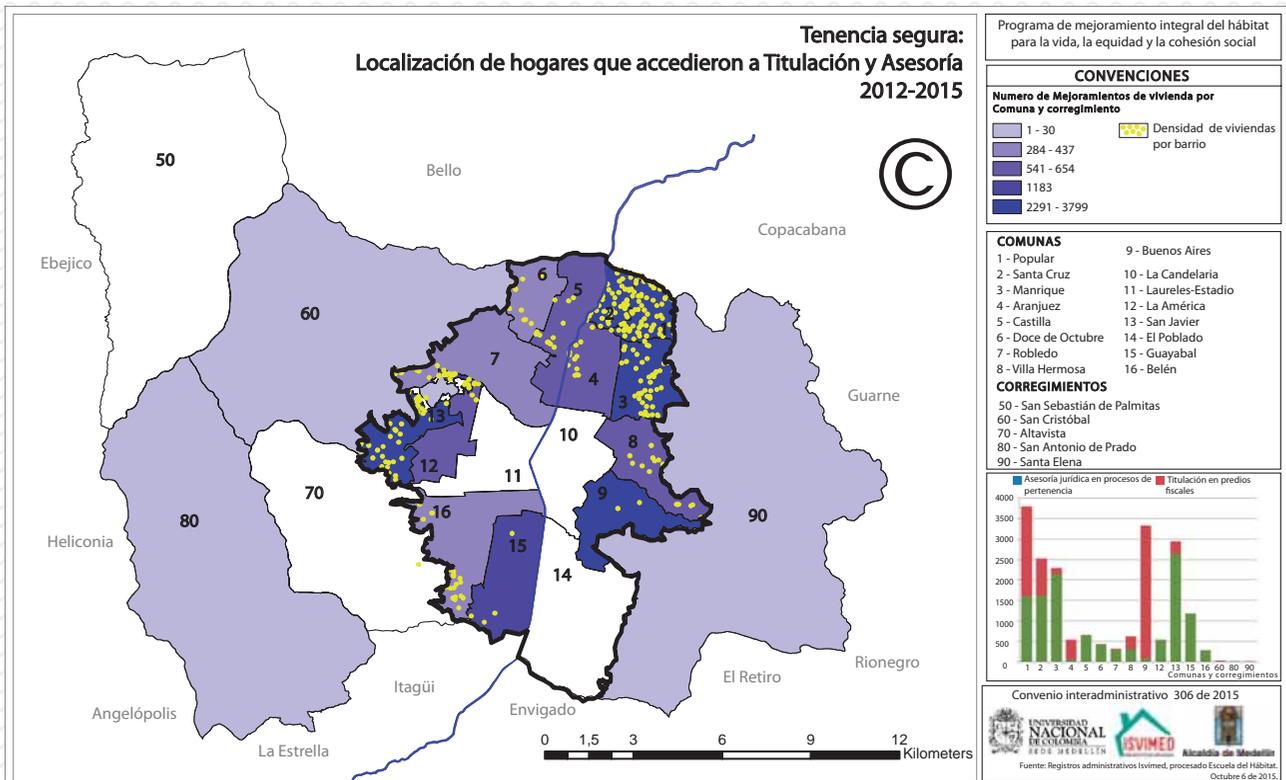
## Plano No. 1. Localización de Hogares que accedieron a vivienda nueva, 2012-2015



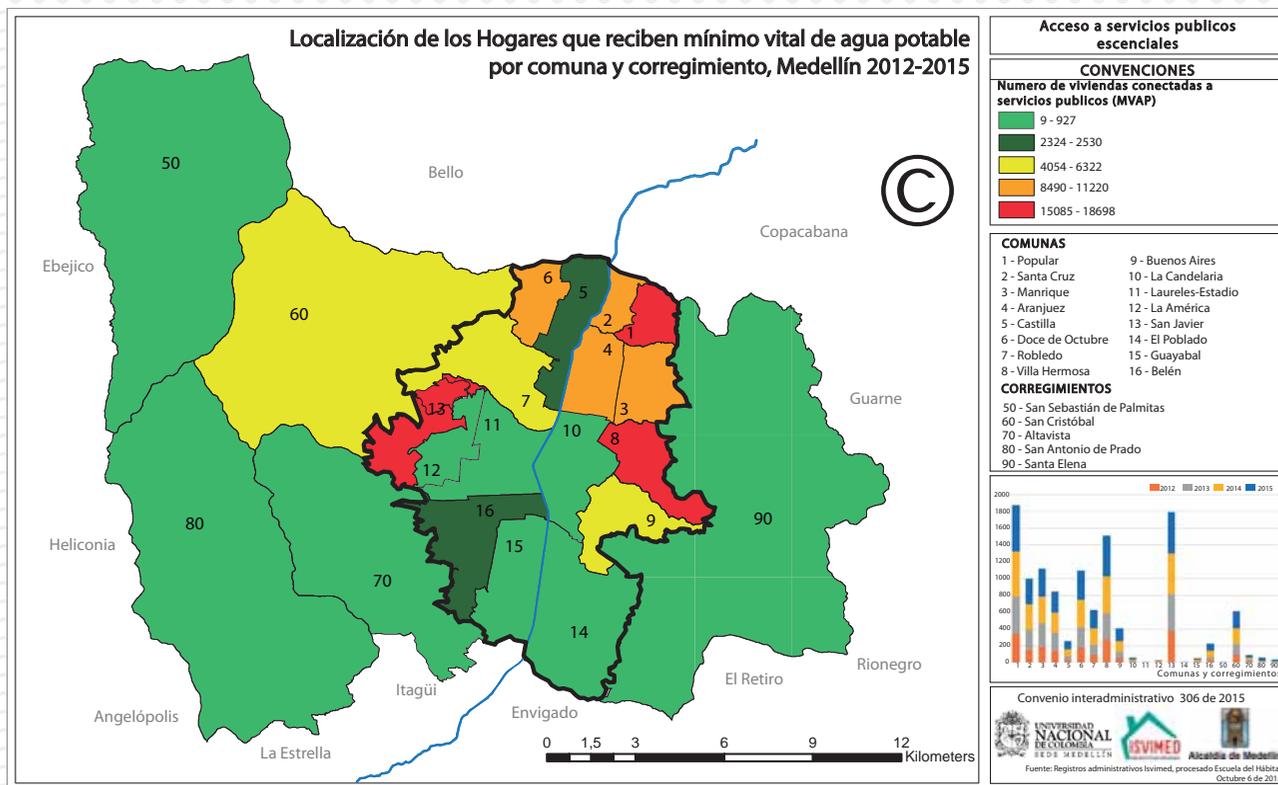
## Plano No. 2. Habitabilidad y seguridad física: Localización de hogares que accedieron a Mejoramiento y Legalización de vivienda, 2012 - 2015



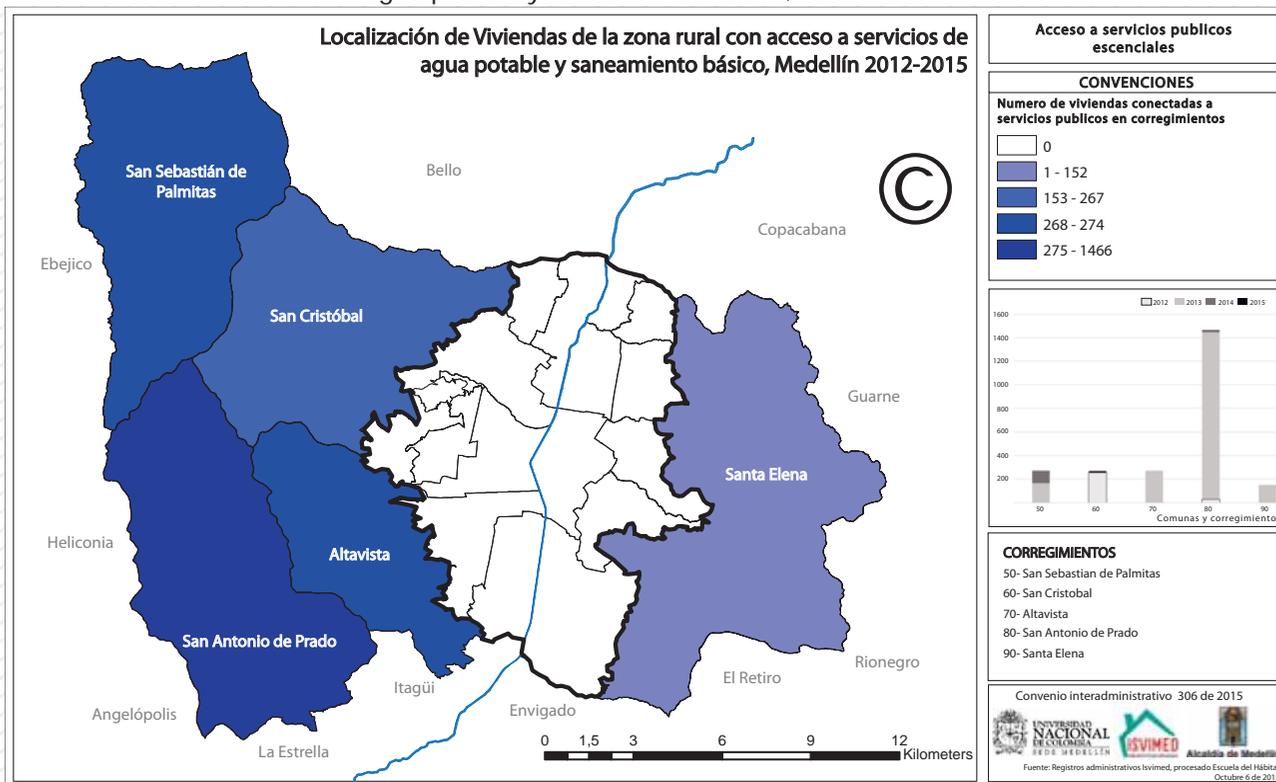
### Plano No. 3. Tenencia segura: Localización de hogares que accedieron a Titulación y Asesoría, 2012 - 2015



## Plano No. 4. Localización de los hogares que reciben Mínimo vital de agua potable por comuna y corregimiento, 2012-2015



## Plano No. 5. Localización de viviendas, en zona rural, con acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, 2012-2015



# Programa 3. Acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos para la equidad



## — Balance de resultados, eficacia y focalización del programa

El balance integra a este programa la meta de asignación y entrega de 1.000 subsidios municipales de vivienda para garantizar el acceso de los hogares desplazados a soluciones de vivienda en plan retorno, la cual fue definida en el programa "Medellín protege los derechos humanos", en la línea 1 del Plan de Desarrollo "Ciudad que respeta, protege y valora la vida".

El programa de acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos, con una inversión social del 81.795 millones

de pesos, presentó variabilidad en metas y logros, metas altamente sobrepasadas como el arriendo temporal y, con bajo desempeño en la vivienda usada y, un cumplimiento total con el retorno de los hogares víctimas del desplazamiento de los municipios de San Carlos, San Luis, Granada, Frontino, San Rafael, San Francisco, Alejandría y Peque, que se observa en el siguiente recuadro, elaborado con base en registros administrativos del Isvimed a septiembre de 2015 con proyecciones a diciembre.

Meta social de Subsidios municipales asignados para acceder a Arriendo Temporal: 9.045  
Nivel de cumplimiento Muy Alto: 21.517  
Subsidios municipales asignados para acceder a arriendo temporal 237,8%.

881 hogares accedieron a solución de vivienda usada, de una meta de 2.411  
Nivel de cumplimiento Bajo, 37%

1.012 hogares desplazados beneficiados con subsidio municipal de vivienda para plan retorno, de una meta de 1.000  
Nivel de cumplimiento Muy Alto: 101%

El subsidio municipal de arrendamiento (SMA) se asigna para periodos de tres (3) meses. La dinámica creciente de la demanda se generó por los hogares adicionales que debieron ser reasentados durante el periodo y una oferta pública rezagada en otras soluciones habitacionales de aproximadamente 8 años; está muy relacionado con la asignación de gasto público y la diversidad de soluciones y metas que, en conjunto, se planean en cada periodo de gobierno.

Los arrendamientos temporales, a diciembre 17 de 2015, tenían proyectados 383 subsidios para el cierre del periodo gubernamental. El total en el periodo es de 21.517; no obstante en el 2015 inició un descenso, esta modalidad de solución.

Las distintas causas de hogares a reasentar estuvieron subestimadas, principalmente aquellas relacionadas con los impactos de las obras públicas y muy ligadas a la movilidad y a la integración de los sistemas de transporte público local y regional. También por el crecimiento de las distintas formas de vulnerabilidad de la población objetivo de la política habitacional.

La modalidad de subsidio municipal de arrendamiento (SMA) que se ejecuta con cargo a la focalización del gasto público social en vivienda, es asignado a grupos familiares en

condiciones especiales de vulnerabilidad social y económica, ocasionada por un desastre natural, desastre antrópico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo, o por una intervención ordenada por el ente municipal con ocasión de obras de interés público, previamente certificados por la autoridad competente.

Según los registros administrativos del Isvimed, entre 2012 y 2015 el programa deja activos 4.377 hogares que reciben el SMA, es decir permanecen en esta modalidad de solución habitacional. A su vez, aproximadamente 3.579 hogares alcanzaron durante el mismo periodo la solución definitiva; de estos últimos el 7,8% fueron afectados por obra pública; el 4,2% por desastres y el 27,5% por prevención del riesgo de desastres. Lo que significa que por cada 100 hogares que se encontraron en arrendamiento temporal 82 alcanzaron la solución definitiva en el periodo analizado.

Según el operador del programa, la Corporación Ayuda Humanitaria, los grupos familiares que tienen esta solución alternativa vienen en crecimiento, en 2012 eran 2.200 y a 2015, 4.377. Según las consultas realizadas, las soluciones que se ofrecen en arrendamiento temporal tienen buena aceptación por los hogares, porque les permite recuperar habitabilidad y hacer una mejor distribución de los ingresos familiares.

En términos generales, entre 2007-2012 la modalidad de arrendamiento temporal atendió a los hogares para solución definitiva con la siguiente prioridad: 1. Hogares afectados por desastres 3.579; 2. Hogares por prevención de riesgos 2.569. Por los hallazgos de la alternativa de arrendamiento temporal, esta debe ser revaluada en su duración y en el monto de la inversión pública que demanda a la ciudad.

**La focalización territorial** de las viviendas ocupadas por los hogares en arrendamiento temporal, se puede observar en el plano No. 6 (pág. 27): el factor de reasentamiento más frecuente fue por prevención del riesgo de desastres, que se hizo con diferentes niveles de intensidad en todo el territorio municipal, con excepción de la comuna del Poblado; en segundo lugar en las comunas 1, 11, 12 y 16, donde el arrendamiento temporal se origina en el reasentamiento por obra pública y, en tercer lugar, por desastres naturales, principalmente en las comunas 12 La América y 16 Guayabal.

Las comunas que concentraron una mayor cantidad de viviendas en esta modalidad a 2015 fueron: la 1 (Popular) con el 18,78%, la comuna 3 (Manrique) con 13,96%, la comuna 8 (Villahermosa) con 12,36%, la comuna 13 (San Javier) con 11,29% y la comuna 7 (Robledo) con 7,63%. Además, se identificó

que en estas comunas es donde hay un mayor déficit cuantitativo de viviendas.

Se infiere como tendencia que las personas que demandan este subsidio quieren quedarse viviendo cerca al sector, independiente de si es una zona conflictiva, especialmente en las familias donde hay jóvenes que tienen un factor de riesgo de ser amenazados.

Por otro lado, durante el periodo se beneficiaron 863 hogares con el acceso a viviendas usadas, con un nivel de cumplimiento bajo, 37 % de la meta establecida. (Ver Plano No. 7) (pág. 28).

La vivienda usada es ampliamente demandada por los hogares a ser reasentados, por considerar esta alternativa de un mayor tamaño que la vivienda nueva, con potencialidad de mejoras y futuro crecimiento a segundos y terceros pisos.

Hay que tener en cuenta en este resultado que la compra de una vivienda usada en el mercado inmobiliario en la ciudad tiene características de escasez de oferta adecuada, especulación de precios y concentración en estratos bajos.

Las viviendas de los hogares a reasentar, por obra pública o prevención del riesgo, son evaluadas como mejoras cuando

no tienen título de propiedad, sin consideración de la pérdida de lugar. En los procesos de adquisición de los inmuebles sin título legal no se reconoce el precio del suelo y gran número de hogares aunque reciban compensaciones, registran una pérdida patrimonial comparando el precio de mercado de la vivienda que se entrega y el precio y características de la que se recibe.

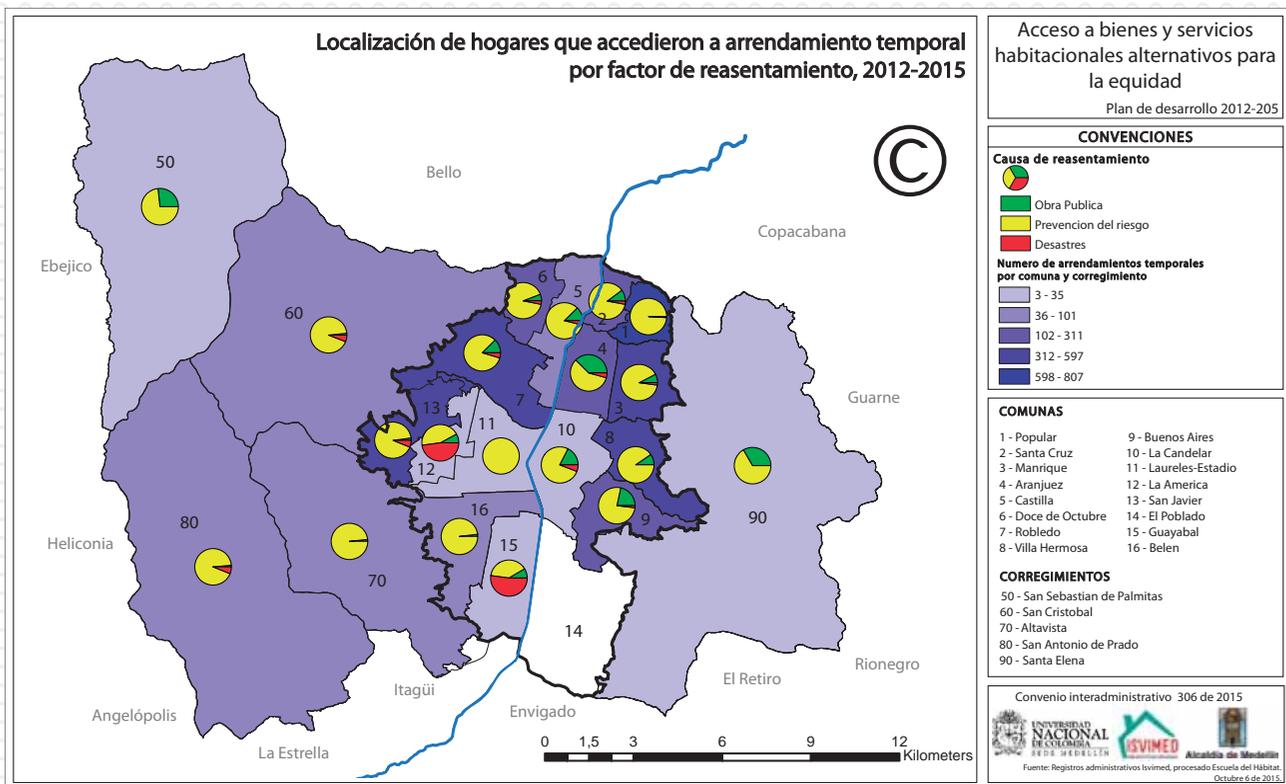
Para acceder al subsidio municipal de vivienda usada, el Isvimed tiene en cuenta factores como el tamaño del hogar, las condiciones de vulnerabilidad de sus miembros y la existencia de una unidad económica en la vivienda.

La Corporación Ayuda Humanitaria fue el operador del Isvimed para realizar el acompañamiento social y la asistencia técnica a los hogares, en la búsqueda de alternativas de arrendamiento temporal y adquisición de vivienda usada; hace la caracterización de los hogares para su postulación al respectivo subsidio que asigna el Isvimed, según el cumplimiento de los requisitos establecidos en el decreto 2339 de 2013. La Corporación también realiza el acompañamiento a los grupos familiares en los temas de conflictos intrafamiliares, vecinales y propios de la relación arrendador-arrendatario.

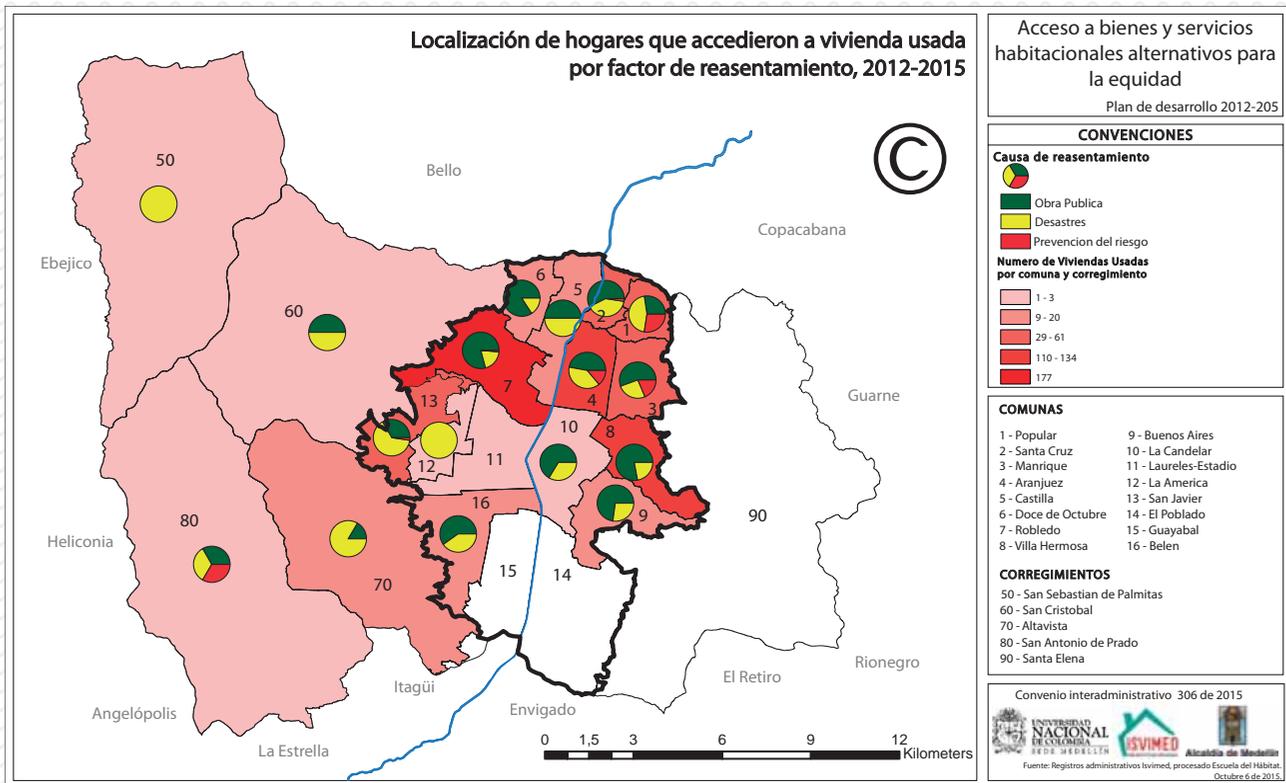
**“ El programa de acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos, con una inversión social del 81.795 millones de pesos, presentó variabilidad en metas y logros, metas altamente sobrepasadas como el arriendo temporal y, con bajo desempeño en la vivienda usada y, un cumplimiento total con el retorno de los hogares víctimas del desplazamiento de los municipios de San Carlos, San Luis, Granada, Frontino, San Rafael, San Francisco, Alejandría y Peque”.**

**“ Las comunas que concentraron una mayor cantidad de viviendas en la modalidad de arriendo temporal a 2015 fueron: la 1 (Popular) con el 18.78%, la comuna 3 (Manrique) con 13.96%, la comuna 8 (Villahermosa) con 12.36%, la comuna 13 (San Javier) con 11,29% y la comuna 7 (Robledo) con 7.63%. Además, se identificó que en estas es donde hay un mayor déficit cuantitativo de viviendas.**

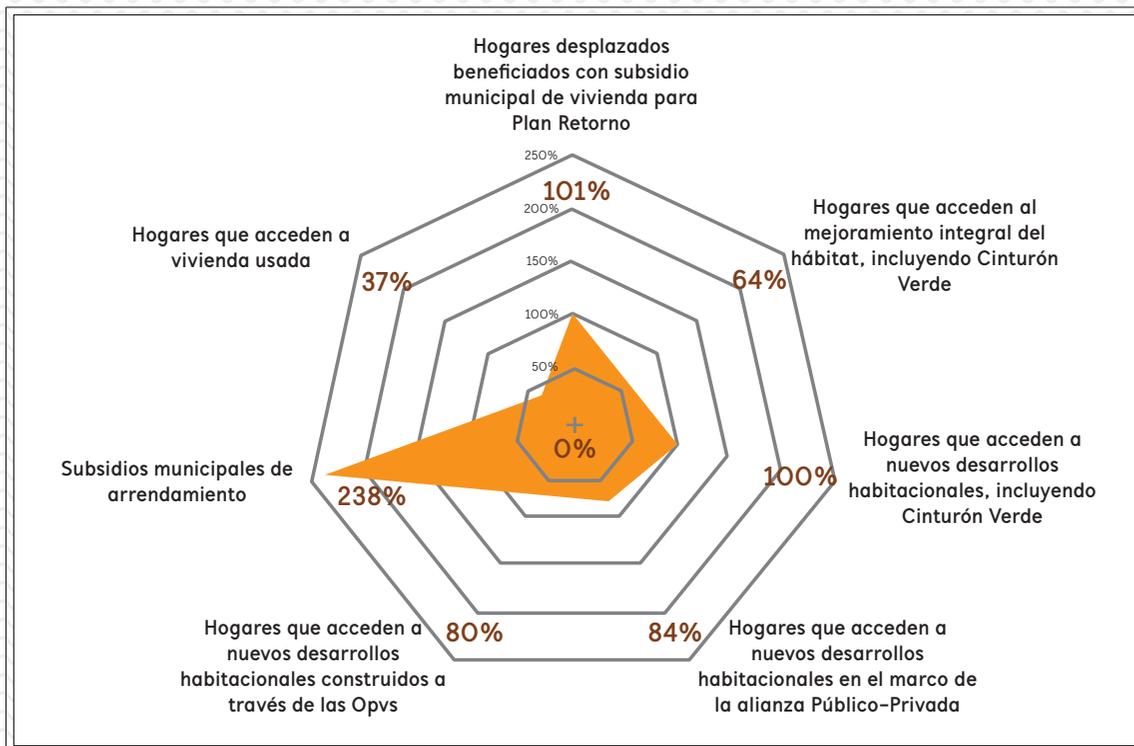
## Plano No. 6. Localización de hogares que accedieron a Arrendamiento temporal, por factor de reasentamiento 2012 - 2015



## Plano No. 7. Localización de hogares que accedieron a Vivienda usada, por factor de reasentamiento 2012 – 2015



**Gráfico No. 1.** Comparativo del nivel de cumplimiento de las metas, eficacia del programa bandera “Hábitat y vivienda: 100.400 soluciones habitacionales”



**Gráfico No. 2.** Balance de resultados del programa bandera, programas: nuevas viviendas para la vida y mejoramiento integral.

**Componente Cobertura y Calidad habitacional**  
Eficacia desagregada por modalidades

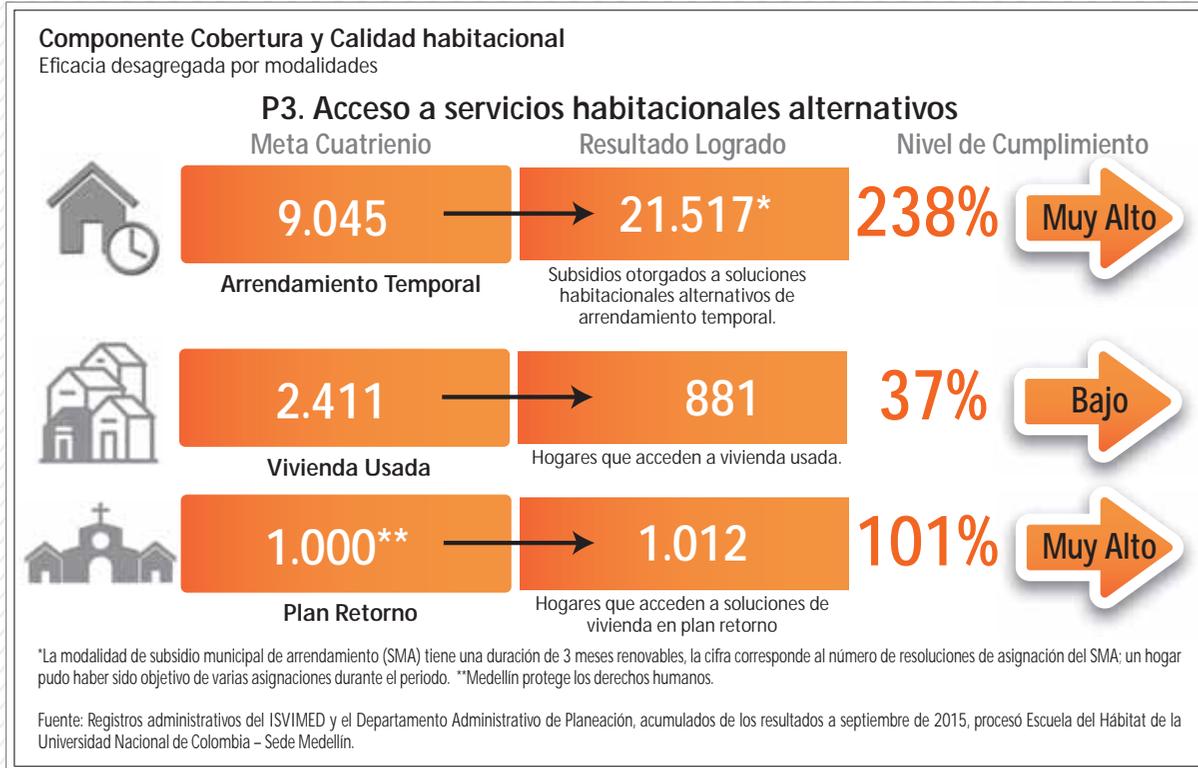


\* Incorpora del programa intervenciones urbanas y rurales en el marco del cinturón verde: 1.520 y, 1.500 de proyecto Ciudadela Mia convenio interadministrativo de cooperación 203/2013 entre Nación, Isvimed, Coodechocó y Municipio de Quibdó.

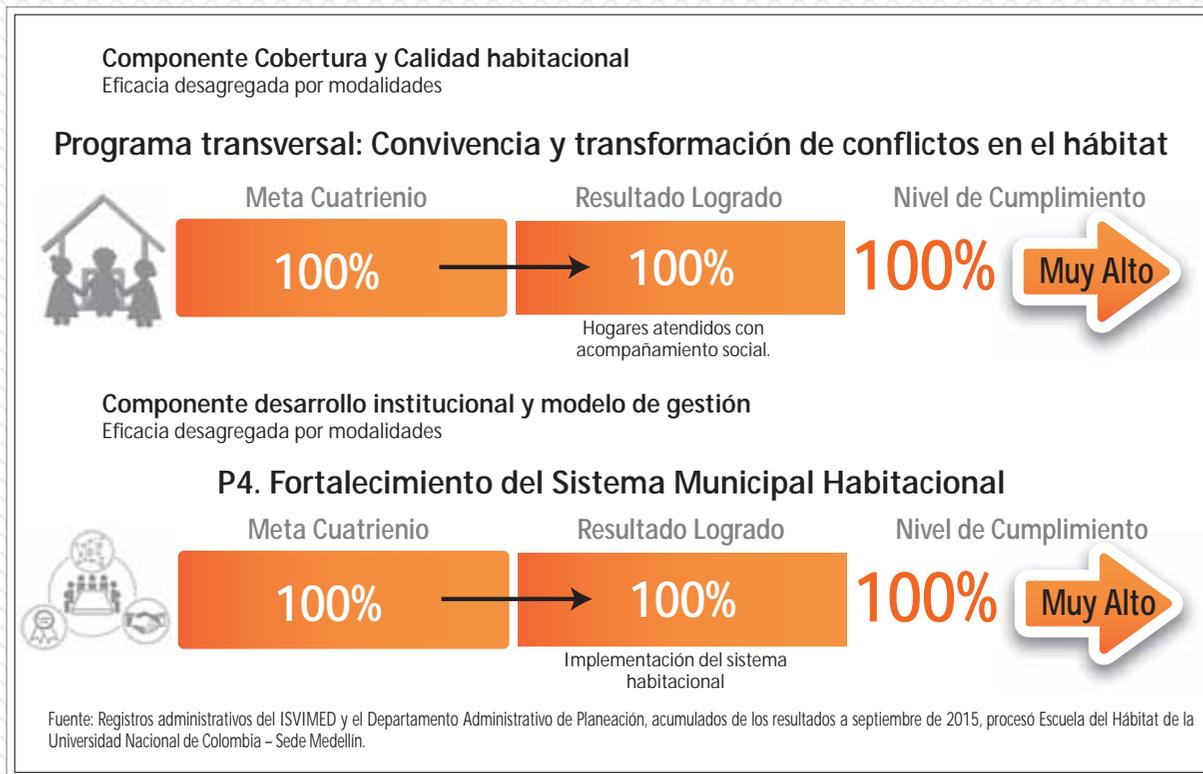
\*\* Incorpora el programa intervenciones urbanas y rurales en el marco del cinturón verde: 3.621 mejoramientos.

Fuente: Registros administrativos del ISVIMED y el Departamento Administrativo de Planeación, acumulados de los resultados a septiembre de 2015, procesó Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín.

**Gráfico No. 3.** Balance de resultados programa bandera, programa: acceso a servicios habitacionales alternativos.



**Gráfico No. 4.** Balance de resultados del programa bandera, programas: convivencia y transformación de conflictos (transversal) y fortalecimiento del Sistema Municipal Habitacional.



## Componente Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión Habitacional

### Programa 4. Fortalecimiento del Sistema Municipal Habitacional



#### — Balance de resultados y eficacia del programa

El Isvimed tiene la función estratégica de coordinar el sistema municipal habitacional en el marco del sistema nacional habitacional, en tal sentido, la implementación del sistema habitacional se cumplió al 100%, este resultado se contrasta con el cumplimiento de las metas de los programas de cobertura y calidad habitacional y, con la meta del programa de fortalecimiento del sistema municipal habitacional, esta última no fue explícita en los indicadores de resultado del Plan de Desarrollo.

Sin embargo, por la definición de este programa en el Plan de Desarrollo y en comparación con los programas definidos por el PEHMED 2020 para el componente "Desarrollo institucional y modelo de gestión habitacional", se pueden identificar los siguientes logros:

- Para avanzar en la institucionalización de mecanismos de coordinación y articulación ente los actores y, de acceso a la información y a la participación ciudadana, se elaboró el anteproyecto de Decreto por el cual se implementa el

sistema municipal habitacional y se conforma el Consejo Consultivo Municipal de Política Habitacional (DAP-Isvimed 2014). Se requiere de la voluntad política para formalizar y materializar este Consejo Consultivo.

- Bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de Planeación en convenio con la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, se formuló el programa "Gestión del Suelo para la vivienda social y el hábitat sostenible", como uno de los elementos estratégicos del sistema habitacional que desarrolla los objetivos y estrategias definidas en el PEHMED. **El reto es su incorporación al programa de ejecución del POT en el Plan de Desarrollo 2016-2019**, así como, implementar los mecanismos de coordinación y articulación previstos, para lograr los resultados esperados con este programa del componente de cobertura y calidad habitacional.

- Se presenta como un logro la formulación de la Política pública para los Inquilinatos, producto de un convenio entre el Isvimed y la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, a través de la Escuela del Hábitat. **queda el reto de promocionar y reglamentar esta política.**
- Otro logro importante durante el periodo fue la realización del seguimiento y la evaluación de resultados de la política habitacional del PDM 2012-2015, en el contexto del PEHMED 2020, así como, la capacitación de 17 servidores (as) de la Administración Municipal en competencias evaluativas, bajo el enfoque pedagógico de aprender haciendo. Se espera que estos aprendizajes se vean reflejados en la formulación de la estrategia de vivienda y hábitat y en el programa de ejecución del POT en el próximo Plan de Desarrollo 2016-2019.
- La alianza con el gobierno nacional muestra logros importantes con la materialización de los proyectos de vivienda de interés prioritario gratuita, **queda el reto de evaluar los impactos institucionales, sociales y económicos de este programa nacional** para sistematizar las lecciones aprendidas de cara al mejoramiento continuo de la política pública habitacional.
- Otro reto que se plantea al sistema es avanzar en la materialización de la vivienda y el hábitat como hechos metropolitanos y regionales, es un campo de innovaciones institucionales, sociales y políticas.
- Entre los logros también se registra la realización en Medellín de eventos nacionales e internacionales como espacios de diálogos multidisciplinares y multisectoriales que favorecen la discusión, la articulación y el intercambio de saberes y experiencias entre los actores del sistema territorial y habitacional que enriquecen los procesos de transformación del hábitat:
- Primer Foro Urbano Nacional ONU-Hábitat (junio de 2012), Primer Encuentro Iberoamericano de Ministros de Vivienda - Feria Expo Camacol (agosto de 2012), Foro de experiencias en el desarrollo del programa nacional de vivienda gratuita para la población más vulnerable del país, primer año de la ley 1537 de 2012 (junio de 2013), Séptimo Foro Urbano Mundial ONU-Hábitat (abril 2014) y CITIES FOR LIFE Global Meeting (agosto de 2015).
- Además, en consonancia con el Séptimo Foro Urbano Mundial ONU-Hábitat, el Isvimed, en convenio con la Corporación para el Pensamiento Complejo -Complexus-, publicó el documento *"Carta Medellín, Sobre el porvenir humano de las urbes del mundo"* (Abril 2014).

## CAPÍTULO 3

# Aprendizajes, retos y recomendaciones

En este último aparte se presenta el conjunto de elementos conclusivos de todos los programas que procesan las preguntas de la investigación evaluativa; se nombran algunas lecciones aprendidas positivas y negativas para tomar conciencia y mejorar y sostener los resultados de la política habitacional; se proponen retos y se enuncian algunas recomendaciones para tener en cuenta en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.

**¿Cuáles son los resultados de la política habitacional del Plan de Desarrollo 2012-2015 desde la perspectiva de la eficacia, la focalización, la calidad y la sostenibilidad de las soluciones habitacionales?**

En general el nivel de cumplimiento de las metas sociales es alto, lo que se expresa en un logro en el desempeño interinstitucional, con una eficacia del 77% de las soluciones habitacionales propuestas, no obstante la eficacia de la política

pública en sus dimensiones sociales y territoriales, plantean retos para garantizar la sostenibilidad de las soluciones habitacionales generadas.

La focalización del gasto público social en los hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad del hábitat muestra un desempeño destacable; sin embargo, es necesaria la coordinación y articulación entre las políticas sociales con enfoque territorial, de derechos y diferencial para avanzar en eficiencia y efectividad.

### — Retos:

Mantener los aciertos y mejorar en los aspectos negativos encontrados, en el proceso de implementación de la política, procesados a partir de las consultas de opinión de los actores involucrados en este sistema.

- La promoción social y la organización de los hogares en asentamientos precarios debe ser priorizada para garantizar su estabilización y permanencia en soluciones integrales de vivienda y hábitat.
- En el Plan de Desarrollo 2012-2015, primer periodo de ejecución del PEHMED, no se aplicaron criterios de priorización territorial.
- Hacer efectivo el programa de reasentamiento integral de población. La gestión del suelo de los terrenos liberados, por las acciones de reubicación de viviendas, requieren de un manejo adecuado para afianzar la gobernabilidad y frenar el círculo vicioso del mercado informal del suelo que oferta estos terrenos nuevamente a hogares que viven situaciones de desplazamiento, lo que hace que persistan las condiciones de riesgo y vulnerabilidad social. El POT trae criterios de manejo para evitar nuevas ocupaciones, ver zonificación del riesgo, art. 59 del Acuerdo 48/14.
- Aplicar los criterios de actuación definidos en el marco de sus componentes y líneas estratégicas del sistema habitacional, incorporados en el POT, artículo 277 del Acuerdo 48/14.

**¿Cuáles son los aprendizajes de la ejecución de la política habitacional desde la perspectiva de la cobertura y la calidad y del desarrollo institucional y del modelo de gestión habitacional?**

### —• Aciertos:

- El programa bandera afrontó el reto de un número significativo de soluciones habitacionales que impactan los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda.
- Las soluciones habitacionales entregadas por el programa de nuevas viviendas para la vida, por oferta pública son adecuadas, permiten flexibilidad en la distribución espacial, cumplen con las normas técnicas de seguridad.
- En el programa de mejoramiento integral del hábitat, se destacó el proyecto "Mejoramiento sin barreras", con hechos concretos en equidad e inclusión social; además, la asistencia técnica y asesoría jurídica en procesos de pertenencia.

## — Retos:

### *Sobre la política y las acciones.*

- Los planes de desarrollo en general tienen un enfoque sectorial. Se hace necesario aplicar el enfoque integrado de derechos, poblacional y territorial que debe expresarse en los indicadores y las metas de los respectivos programas. Es vigente el reto de armonizar el Plan de Desarrollo con el plan de ordenamiento territorial.
- Aplicar el principio de integralidad de la política habitacional que incluye la vivienda como un elemento del sistema hábitat. Debe estar en las agendas de innovación de los programas sociales en la ciudad. En este sentido, para la sostenibilidad del sistema territorial, los programas tienen el reto de transitar de las intervenciones sectoriales a actuaciones articuladas y coordinadas entre las políticas sociales, económicas y ambientales.
- A pesar del aumento de oportunidades de acceso de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad a soluciones de vivienda, el sistema municipal habitacional

aún enfrenta retos para mejorar la calidad de los proyectos habitacionales, que es heterogénea entre los diversos programas.

### ***Sobre los cambios sociodemográficos y las dinámicas poblacionales.***

- El sistema habitacional debe observar y analizar, en forma permanente, las tendencias de los fenómenos de movilidad de la población urbana-rural-interurbana e interterritorial; en la Colombia de hoy, es un reto de las políticas públicas del hábitat afrontar los conflictos inherentes al proceso de paz.
- También es un reto la gestión del conocimiento en los procesos de caracterización de la población objetivo del sistema habitacional, se necesita evaluar los impactos sociales de los programas antes, durante y después de las intervenciones. Para ello se tiene la prioridad de conocer las realidades y tendencias en la organización social, como por ejemplo, las diferentes tipologías familiares, los fenómenos de violencias intrafamiliares y vecinales, con efectos e impactos esperados en la salud, la convivencia y en el bienestar de la población.

### ***Sobre la valoración de patrimonio familiar y colectivo.***

- En aplicación de los principios rectores del POT, la formulación concertada de la política de protección a moradores es un reto social e institucional de las políticas públicas del hábitat.
- La Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal como promotores de los derechos humanos, son socios potenciales comprometidos para adelantar con eficacia los derechos de acceso a la justicia en los procesos de pertenencia.

### ***Sobre la gestión del suelo, fomento y productividad.***

- Reducción de zonas de alto riesgo no mitigable, respecto al POT anterior, genera retos para los programas de mejoramiento integral de barrios y de hábitat rural sostenible.
- Hay instrumentos de planeación, gestión y financiación para abordar integralmente los asentamientos precarios, en este periodo, 2012-2015, no fueron utilizados.
- Bajos recursos para la prefinanciación de los proyectos;

limitaciones normativas; baja gestión para la adquisición de suelo calificado para vivienda VIP por los planes de regularización y legalización urbanística; poca gestión de los instrumentos de planeación, gestión y financiación.

- Los macroproyectos enmarcados en agendas de competitividad en el POT, agudizan los fenómenos de segregación socio espacial que trae consecuencias en la gobernabilidad de los asentamientos humanos.

### ***Sobre los asentamientos precarios.***

- Son vigentes los retos de innovación en las formas alternativas de financiación de los bienes y servicios habitacionales. El PEHMED tiene criterios de actuación sobre la asequibilidad que reconoce la necesidad de fomentar y fortalecer la economía solidaria y garantizar la sostenibilidad de los hogares y las comunidades involucradas en el sistema habitacional.
- La disminución de los hogares en asentamientos precarios, que conlleva a la reducción progresiva de los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda y hábitat, no debe depender solo de la entrega de subsidios, toda vez que sus asignaciones presupuestales son insuficientes

para garantizar la cobertura y la calidad en la producción de los bienes públicos y sociales. Se hace necesario promover alternativas de financiación y el compromiso del gobierno nacional con los procesos de mejoramiento integral.

- Aumentar el gasto público social para las soluciones alternativas.
- El programa de mejoramiento integral de barrios tiene como reto promover la innovación y adecuación de las normas jurídicas a las realidades de la informalidad como un fenómeno de la sociedad. Se requiere transitar hacia la legalización integral de los predios no restringida a la vivienda de interés social; además, los ocupantes de predios destinados a actividades económicas también deben ser objetivo de las políticas que garantizan la seguridad de la tenencia y el desarrollo sostenible. Documentar los casos del barrio Moravia y de Medellín sin Tugurios resultaría de mucha utilidad para promover los cambios necesarios en las políticas públicas de gestión del suelo con criterios de sostenibilidad.
- Ajustar el programa de nuevos desarrollos habitacionales de acuerdo con una diversidad tipológica, de densidades

reguladas que favorezcan las comunidades, proyectos ajustados a sus diversidades y que permitan enfrentar el conflicto estructural de los actores armados en el territorio y con mejoramiento de la calidad en los diseños. El actual programa de gobierno entrega en el eje programático y estratégico 7. "Urbanismo social, medio ambiente, vivienda y hábitat" parámetros para abordar con calidad los procesos de arquitectura y urbanismo al servicio de las personas, el cual debe ser un referente para la formulación del Plan de Desarrollo en su agenda en vivienda y hábitat, que están en armonía con los criterios de actuación y manejo definidos en las líneas estratégicas del PEHMED.

- Privilegiar el sentido social de la política de vivienda nueva en el Isvimed, en el cual se recupere la formulación de proyectos integrales con todos los servicios colectivos y del espacio público, a escala de comunidad y con acompañamiento social.
- La sostenibilidad de los proyectos construidos en este periodo, 2012-2015, especialmente los de la vivienda gratuita no presentaron elementos de integración con el lugar y se localizaron en espacios de alta conflictividad social.

- Integrar los proyectos con el tejido productivo es un criterio imprescindible en la construcción y localización de proyectos habitacionales.
- El arrendamiento temporal no es sostenible, dada su temporalidad, el volumen alto de inversión que demanda y el aplazamiento de la solución definitiva.

***Sobre el monitoreo, seguimiento, medición, control y la evaluación.***

- El seguimiento está determinado por la misma formulación del plan de desarrollo, por ello es necesaria la definición de indicadores precisos de producto y de resultado a nivel global, de comunas, corregimientos y rurales. Se deben incluir los indicadores estructurales que se comprometan de forma decidida a atender tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo. Es una oportunidad el compromiso establecido por el POT 2014, de garantizar un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación, como también, la definición de las metas de corto, mediano y largo plazo para estos indicadores, en el marco de las estrategias, programas y proyectos territoriales.

- El seguimiento cualitativo y participativo del programa de vivienda y hábitat es prioritario, debe involucrar a los actores de los programas, institucionales y territoriales y avanzar sobre la calidad y los impactos de los bienes y servicios de los programas en los territorios.
- Es un reto avanzar en la construcción de un índice de habitabilidad de los asentamientos humanos urbanos y rurales en el municipio, que profundice sobre el análisis multicriterio realizado para el PEHMED en el año 2008, como herramienta de seguimiento y monitoreo de la habitabilidad de la vivienda y su entorno, en barrios y veredas como unidades socioespaciales del sistema municipal habitacional.
- Para promover un sistema de gestión, basado en resultados, se debe mantener un estrategia de capacitación a servidores (as) públicos.
- De manera conjunta, el sistema de indicadores de resultados y su vinculación con objetivos estratégicos permite avanzar en el análisis y la mejor coordinación de los diversos programas y proyectos y, potencialmente, en una reducción de la dispersión entre organismos municipales o niveles de gobierno.

- Avanzar en la institucionalización de las evaluaciones externas de los programas y lograr que los hallazgos y recomendaciones se constituyan en un insumo fundamental para la política pública en todos los organismos de la Administración Pública.

### ***Sobre la articulación y coordinación del sistema municipal.***

- Los fenómenos sociales y territoriales y los conflictos que afronta el país exigen una respuesta práctica de la política habitacional, con conciencia metropolitana y regional, que incorpore la aplicación de los principios de la gestión integral del riesgo de desastres y de los riesgos sociales, económicos y ambientales con innovaciones sociales y articulación con la agenda de ciencia, tecnología e innovación.
- Afianzar la función estratégica de coordinación del sistema habitacional que tiene atribuida el Isvimed. Tiene entre otros marcos de referencia, los criterios de actuación de las cinco líneas estratégicas del PEHMED, así como las cinco políticas del sistema de desarrollo administrativo, en el marco del estatuto básico de administración y funcionamiento de la administración pública.

### ***Sobre el acceso a la información, a las comunicaciones y a la participación ciudadana.***

- Es un reto en el modelo de gestión habitacional, materializar estos derechos constitucionales, transversales a todas las políticas públicas, lo cual conlleva a replantear el significado de la participación ciudadana y comunitaria en este sistema, con todo el valor que ello implica en la sostenibilidad de las soluciones habitacionales. Es una prioridad, aplicar los criterios de actuación definidos por el PEHMED en el marco de las líneas estratégicas del componente de desarrollo institucional y modelo de gestión habitacional (artículo 225, Acuerdo 48/14).
- Los programas de vivienda y hábitat serán sostenibles, si se implica a los hogares y comunidades en su identificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación, teniendo en cuenta no sólo sus necesidades sino también sus expectativas sociales.

## — Recomendaciones

- ✓ **Programa de ejecución del POT en el Plan de Desarrollo Municipal 2016–2019.** Aplicar criterios de priorización tanto poblacionales como territoriales, con base en los escenarios territoriales definidos para los procesos de gestión que tienen planes complementarios de ordenamiento adoptados y en implementación; especialmente, en los territorios objeto de mejoramiento integral y renovación urbana. Esto conlleva a priorizar intervenciones integrales en coordinación y articulación con las dependencias y sectores implicados en estos procesos. Desarrollar de manera selectiva estudios de riesgo de detalle y para el programa de reasentamiento de población en zonas de alto riesgo no mitigable (artículo 570–572 del Acuerdo 48/14). Programas y proyectos.
- ✓ **Fomentar la actualización periódica de los diagnósticos en los que se basan las estrategias y los programas.** Se hace necesario analizar las dinámicas y las tendencias socioterritoriales y, político–institucionales; en este sentido, se recomienda actualizar las variables clave, definidas en el proceso de elaboración del diagnóstico, del sistema municipal habitacional (2008–2010). Tener en consideración el documento técnico de soporte del Acuerdo 48/14, así mismo, el informe final del seguimiento y la evaluación de

la política habitacional del PDM 2012–2015 como insumos para los procesos de discusión y decisión.

El diagnóstico y la formulación del componente vivienda y hábitat en el PDM 2016–2019 debe ser el resultado de un proceso de diálogo y concertación entre los actores estratégicos del sistema municipal habitacional.

- ✓ **Mesa de Trabajo del Déficit habitacional permanente.** El déficit requiere de una mesa de trabajo interinstitucional permanente, para incorporar los enfoques de la política y valorar los impactos en el corto y el mediano plazo. Se identificó la necesidad de mejorar el Plan de Desarrollo en la formulación de los objetivos y de los indicadores de producto y resultado como elemento fundamental para realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos generados con los programas y proyectos establecidos.
- ✓ **Institucionalización de programas de Mejoramiento Integral de Barrios y el de Hábitat rural sostenible.** Estos programas integrales ameritan la creación de unidades de gestión en la estructura administrativa del Isvimed. Se identifican como prioritarios para el programa de ejecución del POT del PDM 2016–2019, en armonía con

los retos que se plantea el programa de gobierno. El PMIB tiene la oportunidad de generar soluciones habitacionales alternativas. Ambos programas permiten actuar en la perspectiva de construcción social del hábitat.

- ✓ **El programa de Reasentamiento Integral de Población.** El Isvimed debe ser el líder y gestor del reasentamiento preventivo de población en ZARNM, con la concurrencia y cooperación de los sistemas de gestión ambiental y de gestión del riesgo de desastres. Se recomienda analizar en la estructura administrativa las alternativas para darle soporte organizacional al proceso de reasentamiento de población generado por las obras de utilidad pública o interés social.
- ✓ **La articulación y coordinación con el programa de servicios públicos.** Es un imperativo en los programas de mejoramiento integral de barrios y de hábitat rural sostenible.

✓ **El programa del Mínimo Vital de Agua,** amerita sistematizarse como innovación social y en sus lecciones aprendidas, en la promoción social, de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

✓ **Dar el carácter de atención prioritaria a los hogares en arrendamiento temporal.** Mantener de manera planificada y con criterios de anticipación y prospección, la solución habitacional de arrendamiento temporal. Fijar un límite máximo para pasar a la solución definitiva.

✓ **Fomentar el ejercicio del control ciudadano.** En convenio de cooperación entre el Isvimed, la Personería de Medellín y la Contraloría de Medellín, se podría financiar una veeduría ciudadana para hacer monitoreo y seguimiento continuo a la aplicación de las normas urbanísticas, definidas para cumplir las obligaciones en materia de gestión del suelo, para el desarrollo de las VIP-VIS.

# Algunos indicadores estratégicos para definir prioridades de vivienda y hábitat en el PDM 2016-2019

## 1. Porcentaje de hogares en déficit cuantitativo de vivienda.

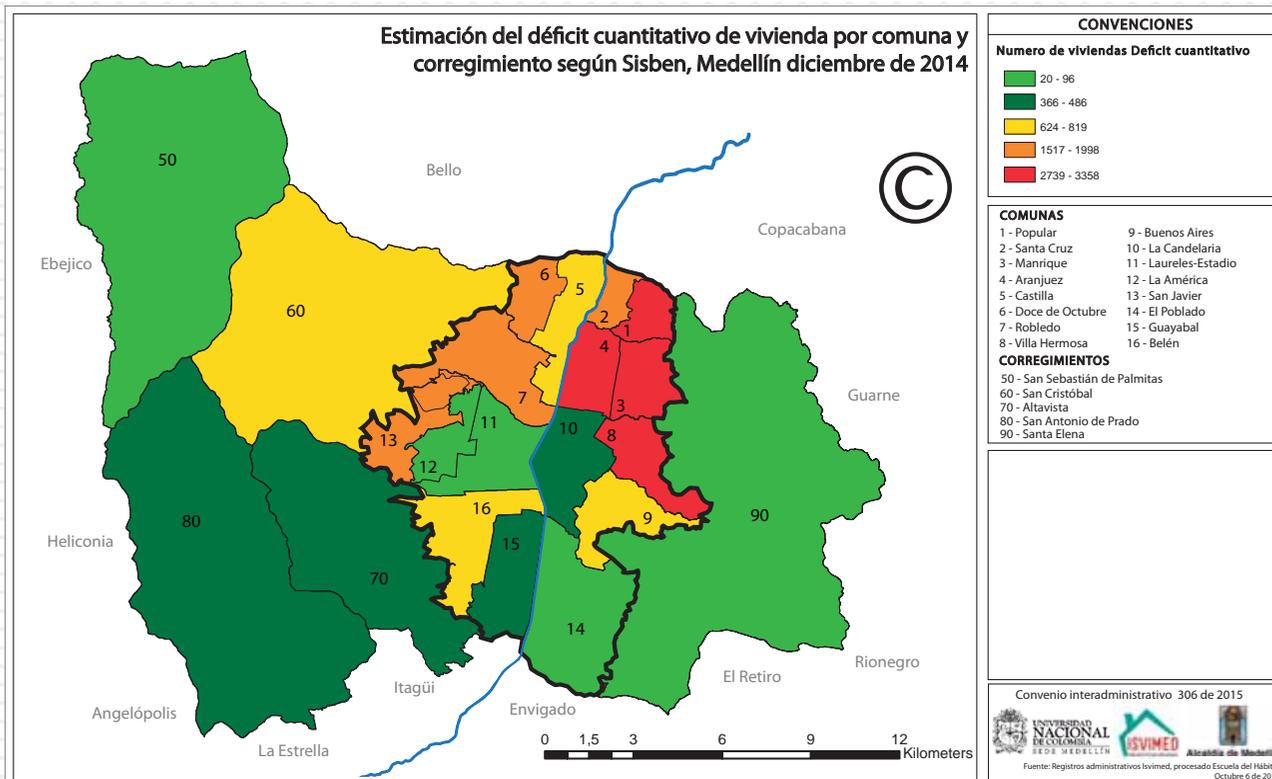
Según las estimaciones del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) con base en la encuesta del Sisbén, el total de hogares en déficit cuantitativo de vivienda a diciembre de 2014 fue de 23.470, equivalente al 5% del total de los hogares sisbenizados (476.550); de ellos, 21.840 (93%) estaban en las comunas y, 1.621 (7%) en los corregimientos. Al respecto, los hogares clasificados por el Sisbén representaban el 60% del total de hogares en el municipio, 796.200 según la ECV 2014.

Como se puede observar en el plano 8, en la página 45, las comunas con mayor participación de hogares en déficit fueron

la 1. Popular (14,3%), 3. Manrique (12,7%), 4. Aranjuez (11,8) y 8. Villa Hermosa (11,7%), en las que sobresalieron, en su orden, los barrios Moravia, Santo Domingo Savio 1, La Cruz y Villatina. Por su parte, el plano muestra que la situación en los corregimientos es menos crítica que en las comunas, el porcentaje más alto lo presentó San Cristóbal con el 2,7%, seguido de San Antonio de Prado y Altavista con el 2,0% cada uno.

La mayor brecha de los déficits está entre las comunas en el sistema urbano, en el que se presenta una tensión y lucha por la aprobación del suelo y el modelo de ocupación. La prioridad es considerar la disminución de los déficits con el potencial de equidad territorial.

**Plano No. 8.** Estimación del déficit cuantitativo de viviendas, en comunas y corregimientos, según Sisbén Medellín, diciembre 2014



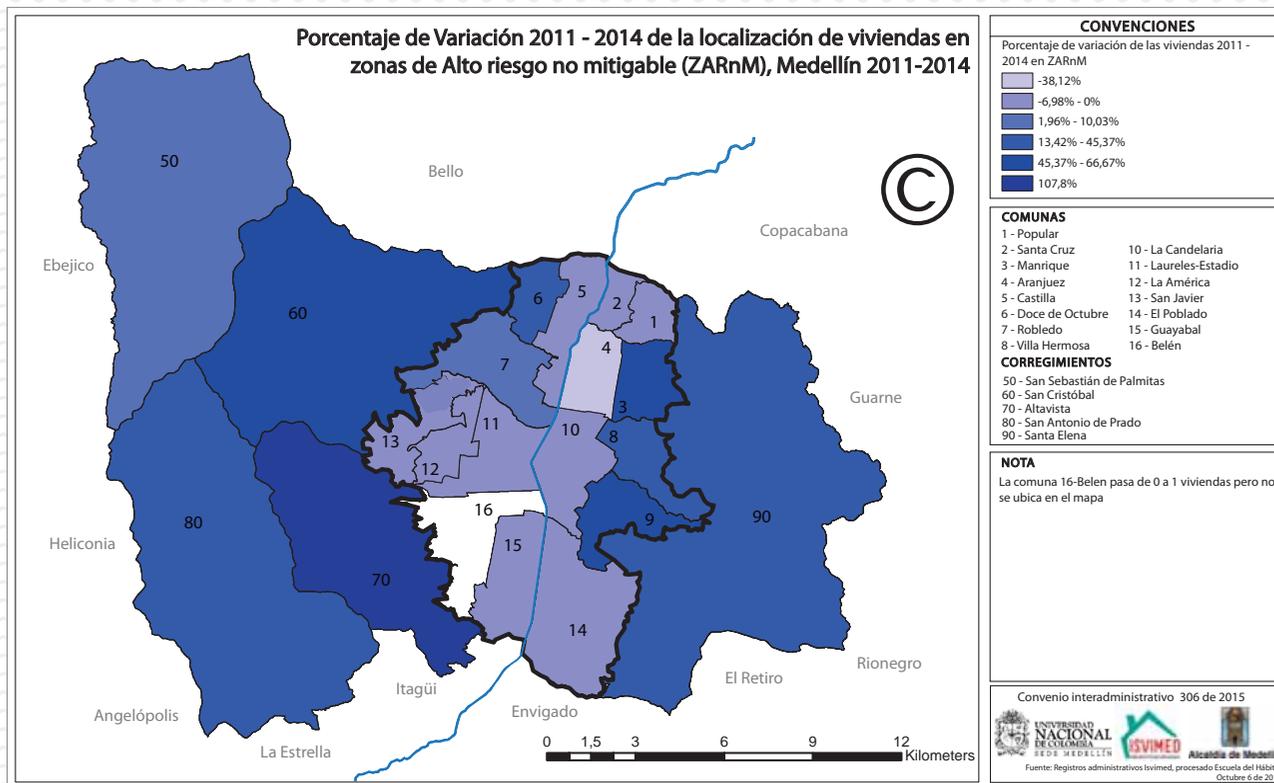
Al comparar esta distribución territorial del porcentaje de hogares en déficit, con los polígonos de tratamiento definidos por el POT (Acuerdo 48/14), como es de esperar, se encuentra que los mayores déficit están en territorios de borde urbano-rural objeto del programa de mejoramiento integral de barrios, es el caso de Santo Domingo Savio 1, La Cruz y Villatina, en los polígonos Z1-MI-2, Z3-MI-5 y Z3-MI-9, respectivamente, y en el ámbito del río, el barrio Moravia en el polígono Z1-R-7 objeto del programa de renovación urbana; este barrio venía transformándose por medio de un plan parcial de mejoramiento integral, adoptado desde 2004.

2. **Hogares y viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable** (ZARNM). Según el DAP, el total de viviendas localizadas en ZARNM a diciembre de 2014 fue de 5.544, las comunas con mayor participación de hogares y viviendas en esta situación fueron la Popular, Manrique, Aranjuez y Villa Hermosa, las mismas que presentaron el porcentaje más alto de hogares en déficit cuantitativo de vivienda. Esto permite decir que los planes de reasentamiento preventivo de población en las zonas nororiental y centrooriental, en el marco de una política integral de reducción del riesgo de desastre, constituyen

una prioridad, para generar los impactos esperados, en la disminución de los hogares en déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y hábitat y, que el manejo de las zonas liberadas es otro reto para enfrentar los desequilibrios socioterritoriales en la ciudad.

Entre 2011-2014 el crecimiento de las viviendas en ZARNM, fue del 3%; como se muestra en el plano 9 en la página 47, la variación negativa más crítica la presentó el corregimiento de Altavista con un crecimiento del 108% en tres años; mientras que las comunas de Buenos Aires, Manrique y Villa Hermosa, aumentaron en 50%, 45% y 30% las viviendas en riesgo no mitigable; en contraste, la comuna de Aranjuez presentó una disminución del 38% de viviendas en ZARNM. En conclusión, persiste los déficits cuantitativo y cualitativo; para disminuirlos de manera sostenida es indispensable avanzar en la aplicación de los criterios definidos en el PEHMED 2030, línea estratégica Gestión del suelo, así como en el control urbanístico y la implementación de programas integrales de gestión del suelo, para actuar en los escenarios de mejoramiento integral y consolidación en los ámbitos de borde urbano rural y de ladera y en la renovación urbana, así como desarrollar la agenda de articulación urbano-regional.

**Plano No. 9.** Porcentaje de variación 2011-2014 de la localización de viviendas en Alto riesgo no mitigable.



# Glosario

- **Calidad:** dimensión (criterios) de indicadores que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a norma o referencias externas. Conjunto de propiedades inherentes a los bienes o servicios, que permiten juzgar su valor.
- **Eficacia:** mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.
- **Evaluación:** es una valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención del Estado y sus efectos (positivos, negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. **Evaluación cuantitativa:** tipo de evaluación que entraña el uso de medición numérica y el análisis de datos basado en métodos estadísticos. **Evaluación cualitativa:** tipo de evaluación primordialmente descriptiva e interpretativa que puede o no prestarse a la cuantificación.
- **Focalización:** proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables. Ley 715/01 y Ley 1176/07 (Art. 94). Ley 1537 de 2012. Grado de determinación en que el programa otorga beneficios a la población objetivo y controla el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en este.
- **Gestión pública orientada a resultados:** un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática". DNP y ESAP. GPL (2007).
- **Seguimiento:** provee información sobre el progreso de una política, programa o entidad, para comparar los avances logrados frente a las metas propuestas.
- **Sostenibilidad:** la sostenibilidad de los proyectos de intervención social se entiende como la posibilidad de mantener o incrementar los beneficios e impactos positivos, más allá de la finalización del proyecto.

## Memoria del proceso de seguimiento y evaluación del programa bandera



La formación en competencias evaluativas a funcionarios públicos mostró todas sus potencialidades para fortalecer el Sistema Municipal Habitacional.



El Mejoramiento integral en viviendas en la zona rural de Santa Elena fue positivo.



En el territorio de Altos de la Cruz se observaron dinámicas culturales, económicas y organizativas.



El acto de socialización del seguimiento y evaluación contó con la participación de 110 personas, entre ellas varios habitantes de viviendas nuevas y actores de las OPVs.



La participación de los habitantes de las nuevas viviendas debe ser promovida todo el tiempo.



Administradores de edificios de vivienda nueva y representantes de OPV aportan propuestas y recomendaciones.



Medellín caminará por la senda de la equidad social y territorial en el campo habitacional, asumiendo la integración de los atributos del hábitat urbano y rural.

**Isvimed:** Calle 47D # 75-240 • Tel: (574) 430 43 10 • [info@isvimed.gov.co](mailto:info@isvimed.gov.co)

Síguenos:  [@isvimed](https://twitter.com/isvimed) •  [Isvimed](https://www.facebook.com/Isvimed) • [www.isvimed.gov.co](http://www.isvimed.gov.co)



Medellín  
todos por la vida

