

Observar 18

Abril de 2008
Medellín Colombia

Informe de Coyuntura Social

Vivienda digna
Para construir sociedad



COMFAMA

Caja de Compensación Familiar de Antioquia

VIGILADO REGISTRADO

La Revista Observar es una publicación de la Caja de
Compensación Familiar de Antioquia, COMFAMA

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

Carlos Posada Uribe

Primer Vicepresidente

Mario de J. Valderrama

Principales

Luis Carlos Villegas Echeverri
Juan David Vieira Fernández
José Vicente Cálid Gaviria
Jorge Ignacio Acevedo Zuluaga
Rubén Darío Gómez Hurtado
Guillermo Romero Agudelo
Juan Carlos Ospina González
Gerardo de Jesús Sánchez Zapata

Suplentes

Samuel Rodríguez Díaz
Juan Carlos Beltrán Cardona
Juan Rafael Arango Pava
Juan Guillermo Abad Cock
Luis Carlos Pérez Morales
Jaime Albeiro Martínez Mora
Óscar Iván Díaz Torres
Luis Germán Restrepo Maldonado
Luis Fernando Cadauid Mesa

Directora

María Inés Restrepo de Arango

Edición

Luis Felipe Arango Gómez
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional

Producción

José David López Medina
Unidad de Comunicaciones

Diseño y diagramación

Proyecto Kamaleón
infok@proyektokamaleon.com

Fotografía

Unidad de Comunicaciones
Gobernación de Antioquia
Raúl Tobón

Impresión

Impresiones Gráficas

Escriba sus opiniones y comentarios a
gerenciasocial@comfama.com.co

Las opiniones en esta publicación son responsabilidad de los
autores. Su contenido no compromete a Comfama.

ISSN - 1692 - 4959 Abril del 2008. 1.500 ejemplares

Análisis

- 5 Avances e indicadores de Desarrollo Humano en Antioquia
Alfredo Sarmiento Gómez, Departamento Nacional de Planeación
- 8 Perspectivas de la Gerencia Social en Latinoamérica
Fabión Repetto, Investigador del Indes-BID

Opinión

- 13 Ilusiones estadísticas y tendencias del empleo en Colombia
Hugo López Castaño, Gerente del Banco de la República, sucursal Medellín

Informe de coyuntura

- 22 ¿Superaremos la pobreza?

Diego Fernando Gómez Sánchez, Director del Centro de Estudios en Economía Sistémica

Tema central

- 26 Visión y Política de Hábitat y Vivienda Social en Colombia
Juan Lozano Ramírez, Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia
- 29 La vivienda social, un elemento de competitividad
Unidad de Planeación Estratégica de COMFAMA
- 33 El Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020
Escuela del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín
- 37 Perspectivas y transformación de la vivienda social en Antioquia
Jorge León Sánchez Mesa, Gerente General Empresa de Vivienda de Antioquia
- 42 Organización social y emprendimiento a partir de la unidad de vivienda
Clara Inés Restrepo Mesa y Boris Montoya Jaramillo, Secretaría de Medio Ambiente.
Alcaldía de Medellín
- 45 Solución a las necesidades de vivienda social
Iván Rodrigo Asvad Mesa, Subdirector de Vivienda y Obras de COMFAMA

Reseña

- 50 Innovación y Buenas Prácticas en Latinoamérica
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de COMFAMA

La vivienda

como instrumento de equidad

El fenómeno de la dificultad de acceso a la vivienda para familias de bajos ingresos en América Latina tiene complejas y diversas dimensiones. Pero también tiene como denominador común unos problemas esenciales, entre los que cabe destacar la insuficiencia de mecanismos formales de producción y financiación para llegar a todos los sectores de la población, la carencia de servicios de saneamiento, el alto índice de hacinamiento en las principales ciudades y la insuficiente protección del medio ambiente.

Es evidente que millones de familias no disponen del ingreso necesario para pagar el costo de una vivienda digna. En varios países latinoamericanos, el mercado de vivienda refleja varias ineficiencias derivadas de los altos costos de transacción, de una información deficiente, de la concentración de la inversión y de las distorsiones en los mercados de tierra urbana.

Es claro que políticas articuladas y exitosas para mejorar la situación del acceso a la vivienda a poblaciones de bajos ingresos implican un impacto complementario en la mitigación de la pobreza en la medida en que no sólo mejoran la calidad de vida de dichas familias, sino que, simultáneamente, aumentan las oportunidades de ingreso para las mismas. La acumulación de activos a través de capital inmobiliario fortalece el patrimonio y reduce la vulnerabilidad ante eventuales perturbaciones económicas.

Múltiples estudios demuestran que la vivienda es el activo más importante que posee la población urbana y que el promedio de gastos en vivienda de un 25% es uno de los más representativos del consumo familiar. Pero la restricción en ingreso, y por tanto de ahorro, para acceder a vivienda se debe al alto nivel de informalidad predominante. El 73% de los hogares en Colombia perciben ingresos menores a cuatro salarios mínimos y casi siete millones de hogares viven de la informalidad. ("A la vivienda ¿quién la ronda?" María Mercedes Cuéllar, 2006).

Según estudio de Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, América Latina es la región más urbanizada del mundo, y sus ciudades concentran el 70% de la población. Para el año 2015 el 81% de la gente habitará en ciudades y menos del 30% de las viviendas serán producidas por el mercado formal, generándose cada vez mayor déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

El déficit cuantitativo actual de vivienda en Antioquia se calcula en casi 170.000 unidades, a lo cual hay que agregar que cada año se integran 18.000 nuevos hogares, de los cuales 15.000 demandan vivienda de interés social. Solamente en Medellín, hay 13.000 hogares de estratos 1 a 3 que comparten vivienda, 16.000 habitan en viviendas precarias que no son susceptibles de mejoras y 14.000 familias viven en cuartos de inquilinatos. A esta realidad se suman 31.000 hogares ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable. Adicionalmente, hay más de 85.000 predios urbanos y rurales en Medellín de uso residencial con matrículas ficticias.

Esta es una realidad compleja frente a la cual hay que pensar en las limitaciones de los recursos públicos para resolver una situación evidentemente crítica. Por eso, la Revista Observar ha querido asumir este tema como eje central de análisis para la presente edición, incluyendo la mirada de diversos actores comprometidos con la solución del problema.

COMFAMA, como actor primordial en el tema de vivienda, le apuesta cada vez con mayor decisión a la generación de soluciones para poblaciones vulnerables. Creemos firmemente que una de las mejores opciones para que el mercado contribuya al aumento de la oferta es crear alianzas y sinergias entre constructores, Cajas de Compensación y Municipios, para pensar en proyectos con una dimensión industrial.

En ese sentido, es importante rescatar iniciativas que la Caja adelanta con la Empresa de Vivienda de Antioquia, VIVA, y con la administración de Medellín. Un ejemplo es el proyecto Mirador del Valle, que le permite adelantar a COMFAMA su construcción en el sector de Pajarito, cuyos diseños y calidad en edificación horizontal cumplen con las mejores especificaciones en cuanto a vaciados de concreto, acabados, estética y calidad del hábitat. Estos son modelos de lo que en la región podemos ofrecer como hábitat social, para que las poblaciones más vulnerables tengan acceso a una vivienda digna y a facilidades de financiación, en las que concurren las voluntades y recursos de los gobiernos regional y local, de los constructores y la responsabilidad empresarial.

Estamos seguros de que esta nueva edición de la Revista Observar aportará reflexiones muy importantes en la materia. Además, se incluyen análisis de gran interés para la política pública de la región sobre los avances en Desarrollo Humano, perspectivas de la gerencia social en América Latina, tendencias del empleo en Colombia y proyecciones de la superación de la pobreza, entre otros temas, abordados por expertos ampliamente reconocidos en esos asuntos.

Seguimos así adelante con la construcción de un nuevo pensamiento sobre lo social que nos ayude a una mejor comprensión de nuestro entorno.

María Inés Restrepo de Arango
Directora de COMFAMA

Antioquia hacia la construcción de una sociedad incluyente y equitativa

Alfredo Sarmiento Gómez
 Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano
 Departamento Nacional de Planeación

Avances e indicadores de desarrollo humano en Antioquia

Antioquia es un departamento que ha considerado muy seriamente el reto de desarrollo humano para lograr las Metas del Milenio. Desde la última década del siglo XX, la sociedad antioqueña ha tomado conciencia de la importancia de lograr un desarrollo regionalmente equilibrado, en el que los aumentos de calidad de vida que ha logrado el Valle del Aburrá se difundan a todos los rincones del departamento. El pacto social de Antioquia por la Equidad ha constituido un ejercicio por el cual todos los grupos sociales, intelectuales, empresariales y gubernamentales han traducido los Objetivos del Milenio en retos precisos, en instancias regionales y municipales especificadas.

Este ejercicio es ejemplar para un país como Colombia, que requiere que sus sueños centenarios se concreten en acciones. Es ejemplar porque muestra cómo el departamento, las regiones y los municipios se sintonizan con las corrientes universales que en la búsqueda de un mundo mejor, en la reunión más grande de líderes mundiales, adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para integrar en el desarrollo económico a todos los grupos sociales, logrando simultáneamente la inclusión económica con la construcción de una sociedad sin hambre y miseria, en el que nadie muera por enfermedades prevenibles y evitables y todos puedan disfrutar de una vida larga y saludable, en armonía con la naturaleza, en un sendero siempre creciente de desarrollo sostenible humano y ecológico.

Antioquia es pionera en poner su sello particular en la expresión de los Objetivos del Milenio. Ha superado el camino fácil de tomar las metas internacionales para analizar juiciosamente las particularidades del departamento y sus municipios. Un importante paso es encontrar los propios énfasis, entender cuidadosamente la situación heterogénea de zonas, regiones y localidades, y calibrar cuidadosamente los desafíos y las posibilidades de construir una nueva sociedad, sobre la expansión de los aciertos, el fortalecimiento de las acciones comunitarias y la superación de las fallas diligentemente reconocidas.

La calidad de vida del departamento ha entrado con paso firme al primer decenio del siglo XXI. Después de la coyuntura depresiva, que castigó a toda la nación, pero especialmente a los grandes centros urbanos, el Índice de Condiciones de Vida (ICV) de Antioquia ha superado el del país, a partir del año 2001, llegando en la última cifra calculada para 2006 a 83 frente al 79 del total nacional. Este índice resume los avances en el campo económico y en el desarrollo social. Los análisis que se han hecho para el conjunto de países de todos los continentes han demostrado que si se logra una disminución en la inequidad, el desarrollo económico y social será más rápido y de mejor calidad. En el caso colombiano, la disminución de la inequidad es una condición necesaria para lograr las Metas del Milenio y la superación de la pobreza extrema.

Las metas universales del Milenio y su versión antioqueña expresada en la Alianza por la Equidad cuentan con numerosos indicadores, que en cada caso especifican los diversos aspectos que constituyen los elementos de una vida humana de calidad. Sus características han sido cuidadosamente medidas y especificadas por las diversas mesas de concertación y discusión de los círculos sociales comprometidos con la nueva Antioquia. A estos análisis debe remitirse el lector interesado en conocer y apreciar la riqueza de conceptos y matices que tiene este ejercicio. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesaria brevedad, quiero resaltar algunos aspectos fundamentales del desarrollo humano.

En primer lugar, el papel fundamental que tiene la atención a los niños y a los jóvenes, como presente y futuro del departamento. Crear una sociedad incluyente implica proveer a la población de todas las oportunidades que el conocimiento universal ha puesto a disposición de la humanidad. Un indicador estratégico que resume las condiciones de vida de una sociedad es la mortalidad infantil. Antioquia ha logrado revertir este indicador, una tendencia creciente entre 1996 y el 2001. Esta cifra para niños entre cero y cinco años en el 2006 es la quinta parte de la que se presentaba en el 2001, al pasar de 25 por cien mil nacidos vivos a 5. El reto es llegar a cero, pero si se logra mantener la tendencia de mejoramiento, esa ambición es posible. Naturalmente será necesario un seguimiento continuo y cuidadoso, especialmente en los municipios más pobres y con mayor porcentaje de población rural. Una de las causas de esta mortalidad es el bajo peso al nacer, que está por encima del promedio nacional, incluso en cuatro municipios del Valle del Aburrá y en 27 municipios más. La desnutrición, además de ser en sí misma una de las causas de mortalidad, favorece las enfermedades infecciosas, "afecta el desarrollo cognitivo de los niños y en la edad adulta incrementa el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas". El logro de las metas de la Alianza logrará salvar 1.300 niños que mueren antes del primer año de vida por enfermedades prevenibles, por medio de mejor cuidado al nacer y un mejoramiento del saneamiento ambiental que controle las infecciones.

Otro aspecto de desarrollo, que se encuentra en los fundamentos de una nueva sociedad, es el de seguridad alimentaria, que la mayor parte de los hogares percibe como deficiente (el 72%) y que, en las metas de la Alianza, se quiere disminuir a 20%. En la misma dirección se deben resaltar los avances en la razón de mortalidad materna que ha descendido, pero que exige un esfuerzo en la administración de la salud en todos los municipios del departamento.

Un tercer elemento que se ha demostrado como fundamental en el crecimiento económico, en la capacidad de competitividad, en el mejoramiento de las condiciones de salud y en la transformación social y política es el nivel de educación y su calidad. La capacidad de absorber, crear y aplicar conocimiento es el verdadero motor de desarrollo.



¹Había crecido de 4 a 25 entre 1996 y el 2001. Fuente Maná.

²El porcentaje de casos de morbilidad atribuible a la desnutrición es de 61% para la diarrea, 57% para la malaria, 53% para la neumonía y 45% para el sarampión. CEPAL. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance en los ODM. Número 2, Abril de 2006.

³La razón de mortalidad materna pasó de 68 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos en el 2001, a 66 en el 2005, el compromiso es disminuir a 30, en el 2015. De llegar a esta cifra se alcanzará una situación similar a la que tienen hoy Costa Rica y Uruguay.



Antioquia ha construido centros de excelencia universitaria, reconocidos nacional e internacionalmente. El reto es, entonces, trasladar a la educación básica los elementos que han permitido desarrollar universidades de élite intelectual. Todavía, según el censo, hay municipios donde la tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años es superior al 15%. La deserción es del 5% y es necesario mantener y fortalecer la tendencia a disminuir que ha presentado en los últimos ocho años. Las Pruebas Saber muestran deficiencias en lenguaje, matemáticas y ciencias sociales. Una educación de baja calidad reproduce la pobreza y la inequidad. Antioquia sabe cómo mejorar. Lo ha logrado en algunos grupos y en algunos municipios; el reto es expandirlo para todos.

Los indicadores de Medellín y del conjunto de municipios que conforman el Valle del Aburrá muestran que el departamento ha logrado formar un equipo humano de gran calidad, alcanzar niveles altos y sostenidos de crecimiento económico y atención muy completa a la población en términos de nutrición, salud, saneamiento ambiental y educación. Sin embargo, por fuera del Valle del Aburrá se mantiene

el reto aún no superado en la mayor parte de los municipios que se encuentran en niveles bajos de desarrollo y calidad de vida. Esta situación social asimétrica muestra que el principal factor de transformación es movilizar a todos los grupos sociales del departamento a favor de los municipios que están por fuera del Área Metropolitana. El reto del siglo XXI para Antioquia es utilizar una fuerza similar a la que históricamente hizo posible la colonización antioqueña. Actualmente para lograr que todos los municipios del Departamento entren a la era moderna del desarrollo y unan su capacidad humana a la construcción de una nueva sociedad más incluyente, equitativa, pacífica y amable.

Perspectivas

de la gerencia social en Latinoamérica.

Escenarios políticos y desarrollo social: La compleja construcción de sociedades más equitativas¹.

Sabido es que los individuos y las sociedades se enfrentan a riesgos de muy diverso tipo que, en general, responden a tendencias estructurales. También se sabe que existen modalidades “descentralizadas” (familias, comunidades y mercados) y “centralizadas” (Estado) de actuar sobre esos riesgos, marco en el cual se ubican las políticas sociales (en tanto parte de las políticas públicas) como el instrumento político-técnico del Estado para intervenir ante dichos riesgos, lo cual implica atender al papel de los actores involucrados y las instituciones que afectan la interacción entre los mismos.

Dados los condicionantes sociales, fiscales y técnico-burocráticos existentes en nuestras sociedades latinoamericanas, cuya importancia crece al momento de re-pensar nuevas etapas y contenidos de reformas en el andamiaje del bienestar social de la región, vale la pena llamar la atención sobre un conjunto de rasgos políticos que deberán ser tenidos en cuenta, por decisores, gerentes sociales y ciudadanos, grupos de interés nacionales y extranjeros, expertos, partidos políticos y organizaciones sociales, si lo que se busca es darle viabilidad política a futuras reformas sociales más incluyentes en su contenido y democráticas en su formulación y resultados.

Justamente de lo que tratan estas reflexiones es acerca de la importancia de no descuidar ni menospreciar los aspectos políticos del desarrollo en general y del desarrollo social en particular. No implica, por supuesto, que todos ellos puedan ser objeto mismo de transformación simultánea, pero tampoco significa que se trata de “entes inmutables”. Alcanza, al menos como punto de partida, con entender su relevancia y no olvidarlos al momento de emprender (y/o re-emprender) la compleja tarea de promover un mejor sistema de bienestar en las sociedades latinoamericanas, que atienda a la multidimensionalidad de los problemas que afectan a las mismas. Habrán de coexistir, por ende, aspectos políticos que expresan legados históricos y condiciones estructurales, con rasgos políticos más propios de cuestiones coyunturales. Unos y otros importan por igual, sea para entender por qué ciertos temas (y ciertas “miradas” sobre los mismos) ingresan en la agenda pública y cuáles no, sea para explicar las decisiones fundamentales respecto a qué rumbos seguir, sea para entender lo que sucede al momento de la implementación o con el uso de los monitoreos y evaluaciones.

¹Las reflexiones que siguen se presentaron, en una primera versión, como parte de un trabajo colectivo: Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopulos, Jorge (2006) La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes, Mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Fabián Repetto
Investigador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
Banco Interamericano de Desarrollo



Tomando como marco analítico un enfoque que presta atención a los actores y a las instituciones que imprimen dinámica al “juego político de la política social”, es pertinente atender ahora a aquellos escenarios donde ambos aspectos interseccionan. Se trata, claro está, de ámbitos en los que las reglas estructuran la interacción de los actores, pero en los que los propios actores buscan afectar (a su favor) el sistema institucional. Aquí concentraremos la atención, brevemente en cada caso, en cinco escenarios: 1) El escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la política social; 2) El escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular; 3) El escenario de interacción entre las autoridades de las áreas sociales nacionales y subnacionales y/o locales; 4) Los múltiples escenarios propios de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en materia social; 5) Los diversos escenarios relacionados con las interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil y el mercado². Presentados a continuación por separado, una apropiada comprensión de la complejidad política que, en su conjunto, requiere entender también sus “vasos comunicantes” y sus relaciones de interdependencia.

1) El escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la política social

Un aspecto muy relevante a considerar es el modo como se procesan los conflictos políticos al interior de las organizaciones con mandato de actuar en materia social. Suelen registrarse dos mitos cuya creencia afecta una real comprensión de la dimensión política: Por un lado, se cree muchas veces que dichas organizaciones son homogéneas en cuanto a criterios, mandatos y valores que poseen las diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades; por el otro, se confía en exceso que el ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, por ejemplo) es condición suficiente como para que esa organización dirija su accionar en línea con las nuevas prioridades fijadas por el líder político que la encabeza coyunturalmente. Desmontar estos mitos, entender la estructura de poder real (más allá del formal), conocer la cultura organizacional, detectar e interpretar los incentivos de las coaliciones internas, reconocer equipos de apoyo, debilitar actores de veto son tareas mínimas e indispensables a llevar adelante si lo que se quiere es que la organización responda al movimiento del timón político, resultado del juego democrático. Si se quieren interpelar las reales posibilidades que puede tener una organización para lograr que su posición tenga ascendencia al momento de agendar temáticas y/o aspectos específicos de las mismas, se requiere prestar atención a cuestiones tales como las siguientes: a) Tasa de rotación de sus funcionarios más importantes; b) Grado de fortaleza técnico-burocrática; c) Nivel de legitimidad pública; d) Modalidades de vinculación con la ciudadanía en general y con actores del entorno en particular.

²Otros dos posibles escenarios, que no serán desarrollados aquí, son los siguientes: a) El escenario que se conforma en la relación entre actores estatales y actores del sistema internacional; y b) El escenario que enmarca el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos político-técnicos del Estado.

2) El escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular

Hay pocas cosas tan (potencialmente) heterogéneas como los equipos de gobierno, sean éstos del nivel central, subnacional o local. Aun cuando habrá variaciones significativas si quien encabeza el gobierno tiene o no un fuerte liderazgo o si se trata de equipos de un mismo partido o de una coalición gubernamental interpartidaria, lo cierto es que hay diversos aspectos políticos relativamente comunes a este escenario que deben ser atendidos con cuidado, todos igualmente importantes. En primer lugar, deben reconocerse como un dato los intereses particulares, de fracción o de partido, que suele tener cada integrante del equipo gubernamental. En segundo término, es importante atender a las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, lo cual los llevará no sólo a problematizar los temas sociales de modos diferentes, sino también a proponer cursos de acción no siempre concurrentes. Como tercer aspecto, deben ser tenidos en cuenta los efectos políticos de simpatías o antipatías personales, en tanto factor clave para fomentar confianza. En cuarto término, es fundamental entender las asimetrías de poder al interior de esos equipos gubernamentales, aun bajo la apariencia de igual responsabilidad por ocupar los mismos cargos, venga ese mayor poder de la confianza particular que tributa a algunos el líder del gobierno, del manejo de más presupuesto (y/o de la posibilidad de asignarlo) o del respaldo de grupos de interés con poder de veto. En quinto lugar, es importante atender al tiempo de permanencia en el cargo de cada miembro del gabinete, bajo el supuesto de que un tiempo más prolongado en las funciones le permitirá al individuo en cuestión “amortizar” los costos de aprendizaje de sus funciones, al mismo tiempo que le facilitará establecer relaciones de confianza con actores diversos relacionados con la temática bajo su responsabilidad (funcionarios técnicos, equipos burocráticos, sindicatos, clientes, actores internacionales, etc.).

3) El escenario de interacción entre las autoridades de las áreas sociales, nacionales y subnacionales y/o locales

¿Quién hace qué y por qué razón? es un aspecto central para interpretar lo que sucede con la política social de la región. Obviamente, la complejidad que genera la organización político-administrativa y territorial en materia de política social habrá de variar, se trate de países federales o países unitarios, así como de los matices que pudiese haber entre ambas opciones. Las funciones sociales asignadas por los textos constitucionales y el orden jurídico establecido son sin duda aspectos importantes, como también lo son los acuerdos o desacuerdos informales entre las élites locales y las élites nacionales, incluyendo su expresión en términos de la conformación de la estructura de representación política-partidaria. En este escenario, un tema político crucial se relaciona con el modo en que se recaudan y se distribuyen recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones de gobierno. A estos elementos de carácter más o menos general se le ha sumado en las últimas décadas el proceso de descentralización de servicios, políticas y programas sociales, lo cual ha dado lugar a una redefinición de las relaciones intergubernamentales: entender cuáles son las ventajas/capacidades comparativas de cada nivel de gobierno se constituyen en factores políticos de primer orden.

4) Los múltiples escenarios propios de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en materia social

La dinámica de gobierno moderna, sobre todo en el marco de sistemas democráticos, requiere la conformación de apropiados sistemas de pesos y contrapesos. Y si bien éstos pueden venir de la propia ciudadanía y de la sociedad en su conjunto, es menester prestar atención a la calidad y consistencia del control entre los mismos poderes del Estado (la reconocida como accountability³ horizontal). Estas cuestiones no sólo tienen importancia para el funcionamiento global de la gestión pública, sino también en lo específico para entender las posibilidades y límites en el campo de la política social. Un sistema apropiado de controles republicanos generará mejores condiciones (sólo eso) para el logro de políticas sociales más democráticas en su formulación, por lo que fallas en ese delicado equilibrio, por ejemplo, por tendencias hegemónicas del poder ejecutivo, debilidad del poder legislativo o cooptación del poder judicial pueden afectar seriamente el proceso mismo de formulación de las políticas. Revisar estos aspectos desde el prisma de las políticas sociales implica, por supuesto, ir más allá del diseño institucional formal, siendo indispensable analizar el grado de compromiso real de los legisladores con los temas sociales, o el modo que tienen los jueces de “traducir” a través de sus fallos la legislación social.

5) Los diversos escenarios relacionados con las interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil y el mercado

Las transformaciones operadas en las dos últimas décadas en la política social han promovido la emergencia de nuevos actores, a la par que ha derivado en el debilitamiento y/o desaparición de otros. Por ende, reconocer las transformaciones en la correlación de fuerza de aquellos directa o indirectamente asociados a las políticas sociales, constituye una necesidad tanto analítica como práctica. También es fundamental reconocer los aportes que los actores de la sociedad civil y el mercado pueden hacer al desarrollo social de la colectividad. En ese sentido, comprender estas mutaciones resulta esencial para ponderar la posibilidad de conformar coaliciones políticas viables y que orienten la política social en un sentido de fortalecimiento ciudadano e inclusión. Deben interpretarse, entonces, los impactos políticos derivados del tránsito hacia la privatización y/o terciarización de ciertos servicios sociales, atendiendo tanto a los intereses de los nuevos actores económicos y sociales, como a los retos que se le presentan al Estado en materia regulatoria. Esto último implica, entre otros aspectos, normatizar la acción de las ONG prestadoras y de las empresas privadas, creando sistemas de información y mecanismos de monitoreo y evaluación accesibles tanto para los actores del sector público como para los ciudadanos a quienes se debe rendir cuentas. Este tipo de escenarios implica, a su vez, darle particular atención a la calidad de las prestaciones, en tanto poderoso incentivo para aglutinar (reforzar y mantener) coaliciones políticas que promuevan la protección estatal ante los riesgos sociales. En síntesis, es pertinente explorar en cada caso nacional el siguiente interrogante: ¿En qué medida el poder relativo de los actores que participan de los temas públicos se expresa en prioridades y contenidos de política social?

El argumento, al final, es simple: Si lo que se quiere es comprender qué lugar ocupa la política social en las agendas pública y gubernamental de los países latinoamericanos, así como entender por qué se deciden e implementan ciertos cursos de acción y no otros, no debiesen dejar de atenderse (entre otros) los aspectos políticos recién explorados. Así presentados resultan en un listado de aspectos inconexos y sin sentidos explicativos específicos, lo cual conduce a reconocer, una vez más, la necesidad de producir “lecturas a medida” del modo en que la política impacta en la política social y en el bienestar de la población. Dicho de otro modo, la combinación de los mencionados aspectos, sumados a diversos elementos adicionales no exclusivamente políticos, pueden ayudar a responder preguntas cruciales para el futuro de nuestras sociedades latinoamericanas.

¿Logrará la política ayudar a enfrentar (y aunque sea en parte, a resolver) los retos sociales del hoy y del mañana latinoamericano? ¿Logrará la política estar a la altura de las circunstancias históricas de la región?

³En inglés: Contabilidad

 Hugo López Castaño
Gerente Banco de la República, sucursal Medellín

Ilusiones estadísticas y tendencias del empleo en Colombia

Los datos de empleo del DANE del cuarto trimestre 2007

Impactos del gran formulario de la encuesta integrada de hogares sobre las cifras laborales

Desde enero de 2001 y hasta julio de 2006, el DANE aplicó el formulario de la encuesta continua de hogares. Sin contar los módulos especiales que se incluían esporádicamente, comprendía 85 preguntas básicas, de las cuales 60 estaban referidas a aspectos propiamente laborales (fuerza de trabajo, ocupados, desocupados e inactivos). En ese período, las estadísticas laborales exhibieron una gran consistencia y reflejaron la variable evolución macroeconómica del país.

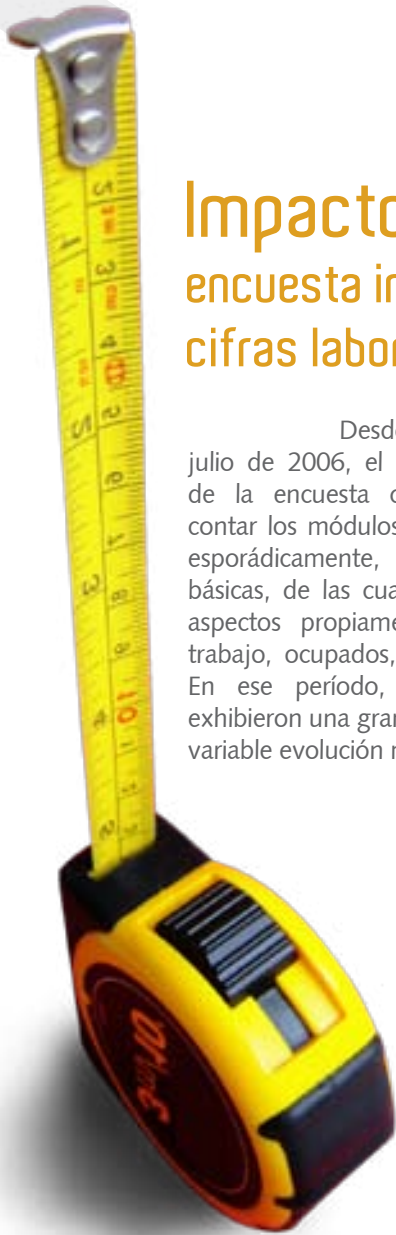
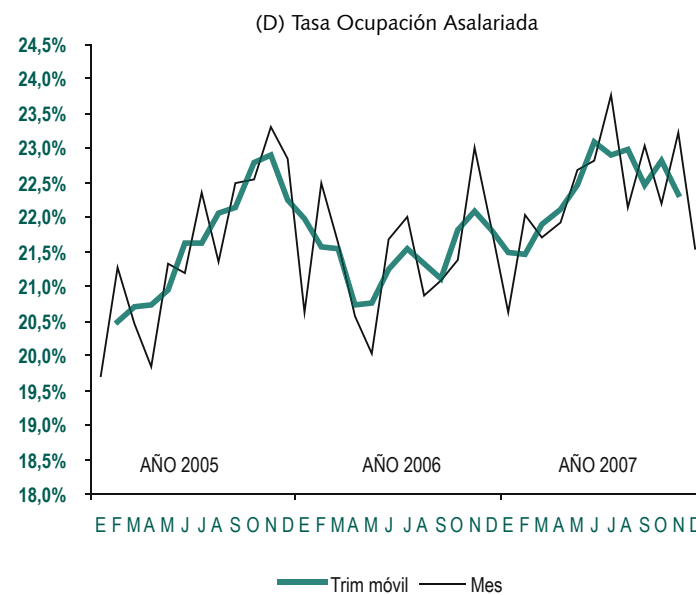
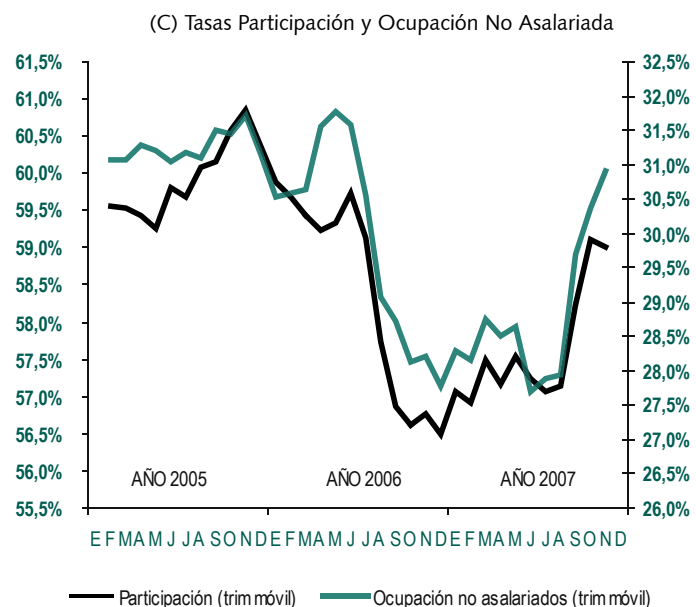
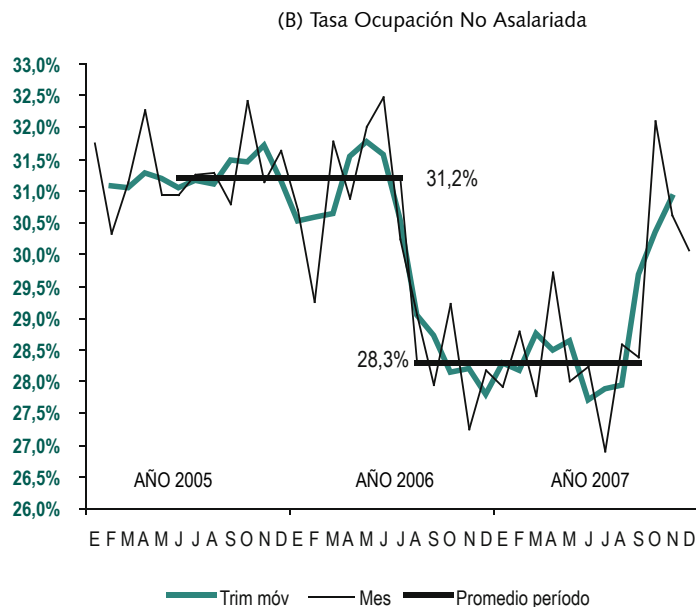
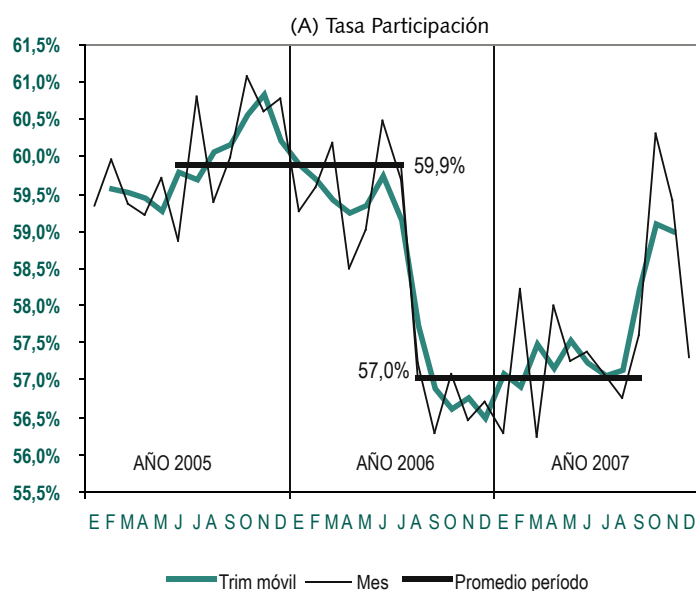


Gráfico 1. Tasas nacionales de participación y de ocupación no asalariada y asalariada. 2005- 2007



Fuente: DANE, Encuestas de hogares. (A) Tasa de participación: fuerza laboral (PEA)/población en edad de trabajar (PET). (B) Tasa de ocupación no asalariada: Empleo no asalariado (cuentas propias, ayudantes familiares, servicio doméstico, patronos, y otros trabajadores)/PET. (C) Los promedios de ambas variables (líneas negras de los paneles A y B) se refieren a los 14 meses previos y posteriores a la aplicación del GFEIH.

En cambio, desde agosto del 2006, con la aplicación de la Encuesta Integrada de Hogares, las series de las principales variables del mercado laboral se afectaron profundamente; al respecto pueden distinguirse dos períodos diferentes:

1. Agosto de 2006 a septiembre de 2007. Es el período de aplicación del Gran Formulario de la Encuesta Integrada de Hogares (GFEIH); las preguntas básicas pasaron de 85 a 201 y las propiamente laborales de 60 a 139. Además, se incluyó un módulo especial de ingresos y gastos destinado a actualizar el Índice de Precios al Consumidor ¹.

- Frente a los 14 meses anteriores de la encuesta continua, se produjo una caída abrupta en la tasa de participación (gráfico 1(A)) que se redujo 2,9 puntos porcentuales, pasando de un promedio de 59,9% a uno de 57%.
- De manera concomitante (gráfico 1(B)), la tasa de ocupación no asalariada (no asalariados/PET) cayó 2,9 puntos, pasando de 31,2% a 28,3%. Esa caída explica toda la reducción que se produjo en la tasa de participación (gráfico 1(C)).
- En cambio, la tasa de ocupación asalariada no parece haber sido afectada por los cambios en el formulario (gráfico 1(D)).



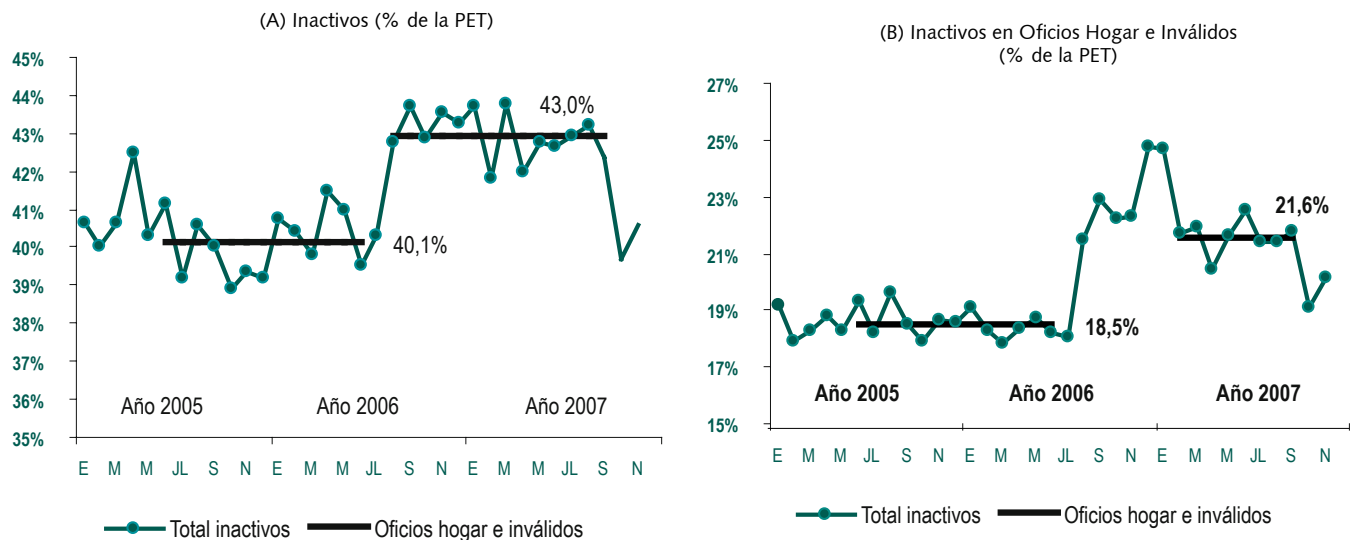
2. Octubre a diciembre de 2007. El formulario de la Gran Encuesta Integrada de Hogares volvió a simplificarse; las preguntas básicas se redujeron de 201 a 182 y las propiamente laborales de 139 a 121 (desaparecieron las preguntas sobre trayectorias laborales); pero, además, dejó de aplicarse el módulo de ingresos y gastos. En este trimestre, las tasas de participación y de ocupación no asalariada parecen haber vuelto a recuperar los niveles anteriores a agosto de 2006, aunque queda por ver si el cambio en el nivel de las series se consolida hacia el futuro (pues en diciembre la tasa de participación experimentó un descenso brusco, que podría ser o no meramente estacional).

El hecho de que los cambios de nivel en las series de las tasas de participación y de ocupación no asalariada hayan coincidido con cambios en la longitud del formulario aplicado, sugiere que, durante los 14 meses de su aplicación, el GFEIH, mucho más extenso, puede haber motivado a los encuestadores (para terminar rápido) a clasificar parte de la población ocupada como inactiva y particularmente como incapacitados permanentes para trabajar y como dedicados exclusivamente a oficios del hogar (gráfico 2). Y sugiere también que la simplificación del formulario acaecida desde octubre del 2007 produjo efectos inversos.



¹ Desde julio de 2006 se había aplicado la metodología de informante directo y el dispositivo electrónico de captura de información, además, se amplió la muestra de la encuesta. No obstante, en ese mes no se notan cambios muy grandes en las series de participación y empleo no asalariado; al contrario sí desde agosto de 2006, cuando a los cambios anteriores se agregó una ampliación en el formulario para incluir el módulo de trayectorias laborales. Desde septiembre de 2006 se adicionó el módulo de ingresos y gastos.

Gráfico 2. Inactivos por componentes. Datos mensuales enero de 2005 a noviembre de 2007



Fuente: DANE, GEIH (datos mensuales). Tasa de ocupación no asalariada: Empleo no asalariado (cuentas propias, ayudantes familiares, servicio doméstico, patronos, y otros trabajadores)/ PET. Los promedios de ambas variables (líneas negras) se refieren a los 14 meses previos y posteriores a la aplicación del GFEIH.

Es cierto que el nuevo formulario simplificado de la GEIH aplicado desde octubre de 2007 parece corregir en buena parte, muchos de los sesgos detectados en la medición de la población inactiva y de los ocupados no asalariados, y como en la de los ingresos de los inactivos. Pero al quedar interrogantes (los incapacitados permanentes para trabajar siguen siendo sustancialmente mayores a los medidos por la encuesta continua) resulta conveniente que el DANE realice durante el primer semestre de 2008 (de hecho ha empezado ya a hacerlo) una encuesta continua paralela (EC2008), con el mismo formulario y los mismos métodos empleados hasta el primer semestre de 2006.

Las variaciones anuales de las siguiente variables no resultan aceptables:

- Tasa de participación y PEA nacionales, urbanas y rurales. El crecimiento anual en el cuarto trimestre de 2007 de la PEA resulta fuera de toda medida: Nacional (6% vs. 0,9% en el tercer trimestre), cabeceras (5,4% vs. 2,5%), zonas rurales (7,6% vs. - 4%)
- Ocupados no asalariados nacionales, urbanos y rurales. Crecimiento anual en el cuarto trimestre de 2007: 11,7% vs. -1,9% en el tercer trimestre (nacional), 13,7% vs. 0,8% (cabeceras), zonas rurales (7,6% vs. -7,4%). No parece, pues, creíble la generación anual de nuevos empleos no asalariados en el cuarto trimestre: 1'156.000 a nivel nacional; 906.000 en las cabeceras y 250.000 en las zonas rurales.
- Ocupados totales. Como el crecimiento anual del empleo no asalariado en el cuarto trimestre resulta sesgado hacia arriba pasa lo mismo con el empleo total: 7,9% (nacional); 7,5% (cabeceras), 9% (zonas rurales). Tampoco parecen creíbles las plazas totales de trabajo generadas entre los trimestre octubre-diciembre de 2006 y 2007: 1'391.000 a nivel nacional; 1'004.000 en las cabeceras y 387.000 en las zonas rurales.

La tasa de desempleo (su nivel y su variación) también resultó afectada, sobre todo en el medio rural. El gran formulario de la EIH redujo la tasa de participación (y, por tanto la PEA), pero no el volumen de desempleados. Por eso, durante el período agosto de 2006 a septiembre de 2007 la tasa de desempleo debió resultar un menor que la registrada, en particular en la zonas rurales. Desde entonces estaría mejor medida.



1. Evolución de la tasa de desempleo

La tasa de participación en las cabeceras experimentó un cambio brusco de nivel durante los 14 meses en que se aplicó el Gran Formulario de la EIH² (gráfico 3A); y, aunque volvió a elevarse en octubre y noviembre, recayó en diciembre, suscitando el interrogante de si la variación de ese mes es o no enteramente estacional.

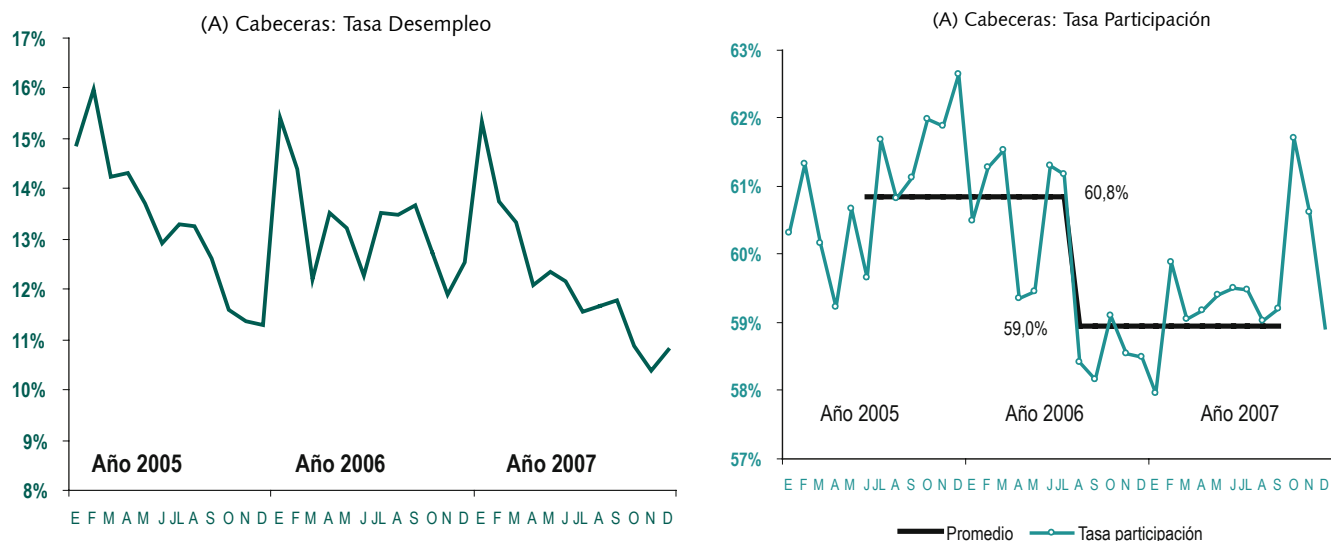
Debido a la subvaluación de agosto de 2006 a septiembre de 2007, la tasa de desempleo de las cabeceras debió ser menor que la registrada (el numerador, el volumen de desempleo no resultó afectado; el denominador, la fuerza laboral se subestimó), a pesar de lo cual esa variable se redujo durante todo el año pasado (gráfico 3(B)). Para el mes de diciembre de 2007, la tasa de desempleo era ya del 10,8% (conjunto de cabeceras); 10,3% (13 principales áreas metropolitanas) y 11,6% (pequeñas cabeceras). En el trimestre octubre-diciembre de 2007 en algunas ciudades (Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta), el desempleo se situó ya por debajo del 10% (aunque frente al cuarto trimestre de 2001 el desempleo en Ibagué se redujo 6,9 puntos, la ciudad seguía siendo la de mayor desempleo).

²Encuesta Integrada de Hogares



2. Detrás de la ilusión estadística generada por el empleo no asalariado, es claro que el asalariado está comenzando a desacelerarse.

Gráfico 3. Tasa de participación y desempleo en las cabeceras municipales



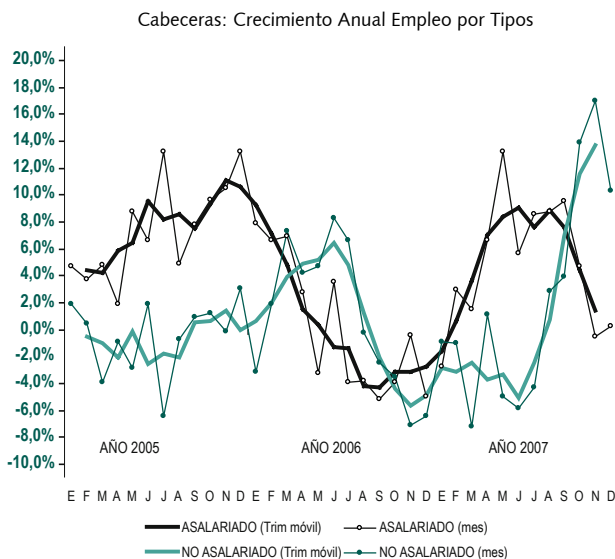
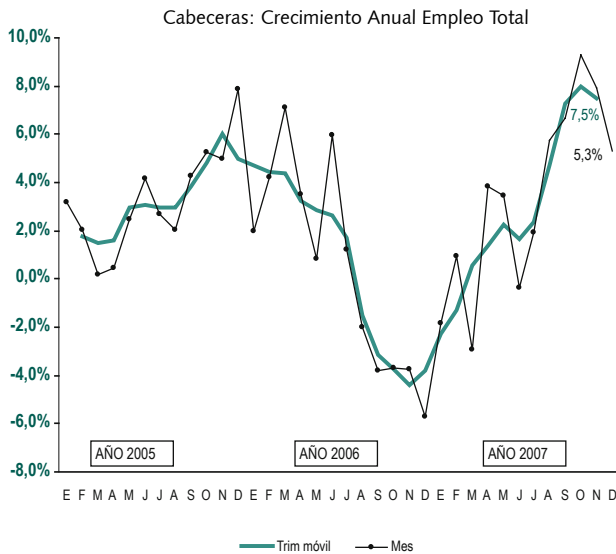
Fuente: DANE, GEIH (datos mensuales). Tasa de ocupación no asalariada: Empleo no asalariado (cuentas propias, ayudantes familiares, servicio doméstico, patronos, y otros trabajadores)/ PET. Los promedios de ambas variables (líneas negras) se refieren a los 14 meses previos y posteriores a la aplicación del GFEIH.

Las últimas cifras del DANE sugieren una intensa generación de empleo a nivel nacional y en el medio urbano. Entre los cuartos trimestres de 2006 y 2007, en las cabeceras municipales se había creado 1'004.000 empleos, un alza del 7,5% (gráfico 5). No obstante, se trata de una ilusión estadística: el 90% de ese incremento se explica por el alza en el empleo no asalariado, que estaría creciendo a un ritmo anual del 13,7% y que, como vimos, antes estaba profundamente subvaluado (hace un año).

De hecho, en el medio urbano, el empleo asalariado (una variable que escapó a los efectos del Gran Formulario de la EIH) que había caído durante el segundo semestre de 2006 y vuelto a crecer rápidamente durante el año 2007, al menos hasta el mes de septiembre, ha vuelto a desacelerarse sustancialmente entre octubre y diciembre últimos.

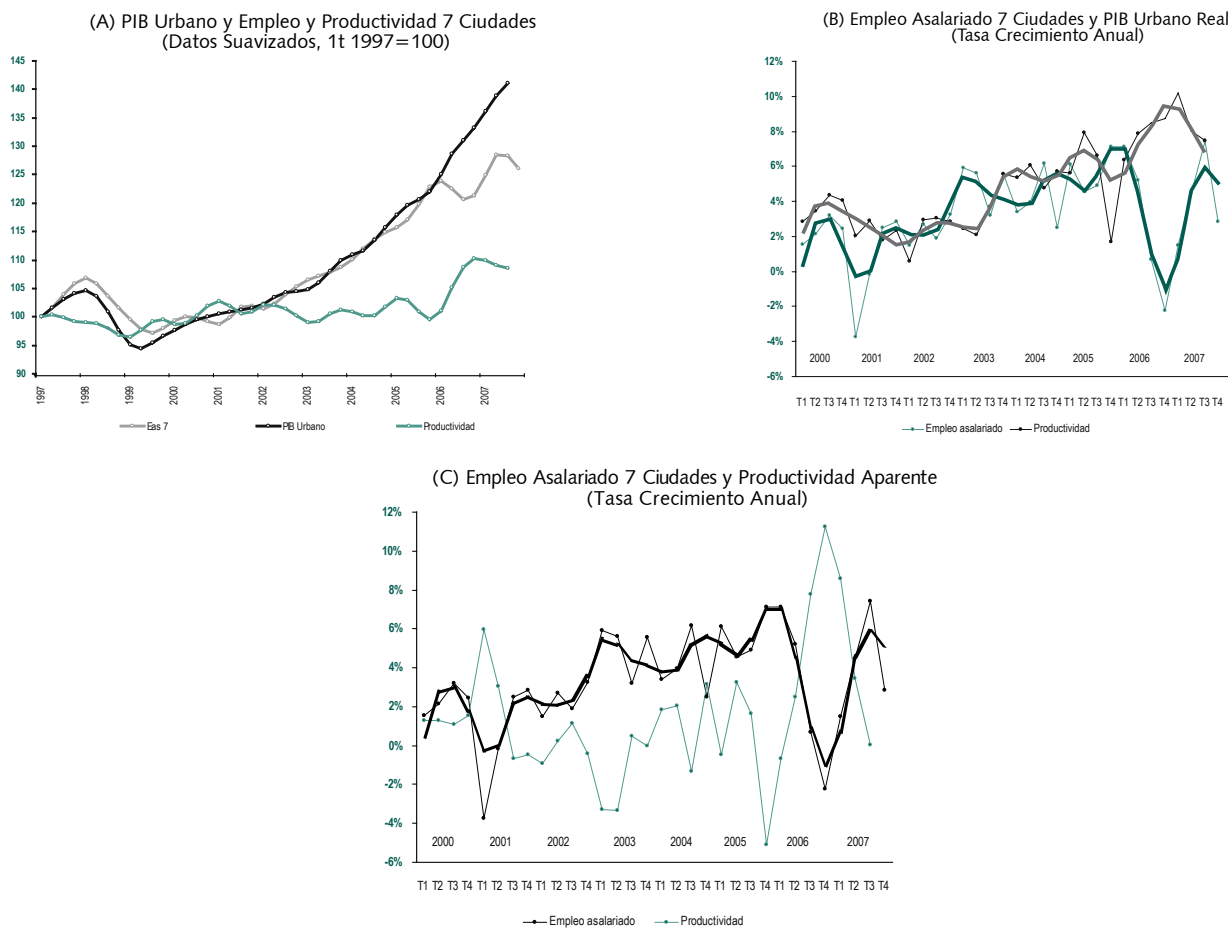
Esa desaceleración se está produciendo en casi todas partes. Conjunto de las cabeceras municipales (julio-septiembre: 8,9%; octubre-diciembre: 1,4%); 13 áreas metropolitanas (8,8%; 2,9%); otras cabeceras municipales (9,2%; -1,7%). Más aún, los datos mensuales de diciembre muestran un virtual estancamiento en la generación anual de empleo asalariado en el conjunto de las cabeceras (0,3%), en las 13 áreas metropolitanas principales (0,2%) y en las pequeñas cabeceras (0,5%).

Ahora bien, entre 1997 y el 2005, la dinámica del empleo asalariado urbano estuvo ligada estrechamente al desempeño del PIB urbano (ver gráfico 5A para el caso de las siete ciudades principales). Entre los terceros trimestres de 2007 y 2005, este último creció a una tasa anual media del 2,1% y el empleo asalariado al 1,9% (en este período la productividad aparente del trabajo apenas se elevó al 0,2% anual) En cambio, entre el 2005-3 y el 2007-3 (último dato disponible), el PIB urbano se elevó a una media del 8% y el empleo asalariado apenas al 4% (la productividad creció al 3,8%). Por eso, lo que pase en adelante con el empleo asalariado no depende ya no sólo del PIB (panel B), sino también del comportamiento de la productividad, y ésta tiene ciclos (panel C): se elevó rápidamente en el 2006 (lo que a pesar del rápido crecimiento económico desalentó la generación de empleo asalariado); se desaceleró hasta septiembre del año pasado (lo que permitió una expansión rápida del empleo moderno) y todo indica que ha vuelto a elevarse rápidamente en el cuarto trimestre; minando la dinámica del empleo asalariado en las ciudades



Fuente: DANE; Encuestas de hogares

Gráfico 5. Comportamiento del PIB urbano, el empleo asalariado en cabeceras y la productividad aparente del trabajo (datos trimestrales)



Fuente: PIB urbano: PIB nacional real (sin ilícitos) menos valor agregado agricultura y minería (DANE, cuentas nacionales trimestrales). Empleo asalariado cabeceras (obreros y empleados privados y del gobierno). Productividad laboral aparente: PIB urbano real por trabajador asalariado. Los datos del panel (A) y las líneas gruesas de los paneles (B y C) han sido suavizados mediante el método census tendencia cíclica.

3. Evolución del empleo urbano por niveles educativos.

Para examinar los cambios en la composición del empleo por niveles educativos, hay que asumir una perspectiva de largo plazo y, para ello, sólo se cuenta con series largas (pero apenas hasta el segundo semestre de 2007) para las siete ciudades principales.

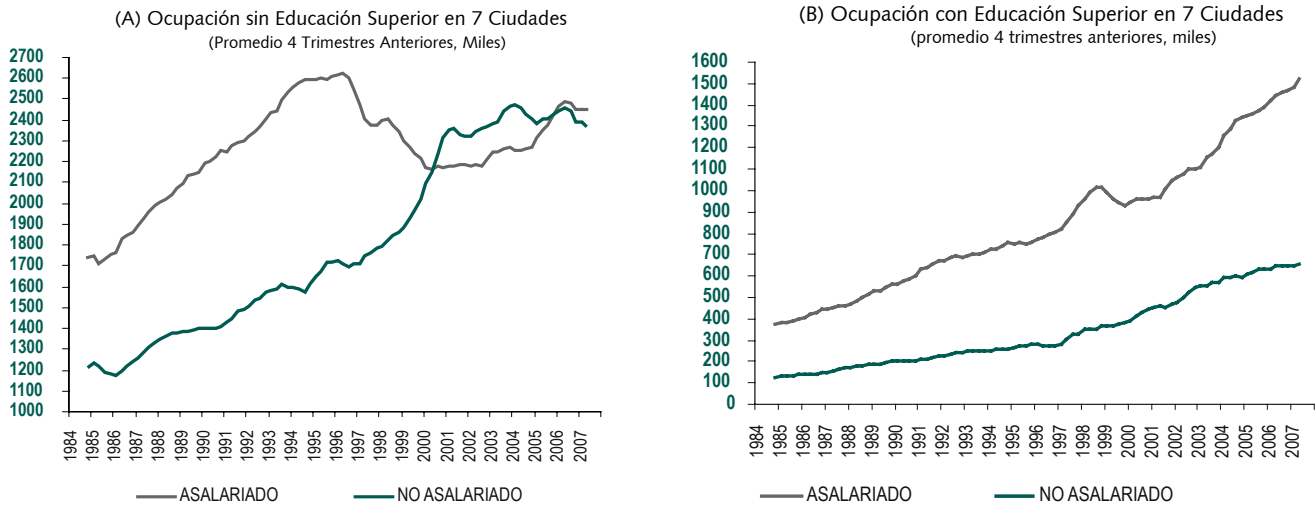
- En esas ciudades, el empleo asalariado sin educación superior (línea azul gráfico 6(A)) había caído un 16,1% entre los segundos trimestres de 1996 y de 2002; desde entonces se ha recuperado parcialmente, creciendo a una tasa anual media del 2,4% (al 0,6% entre 2006-2 y 2007-2). A pesar de ello, en el segundo trimestre de 2007 seguía siendo

5,4% más bajo que el de 11 años antes. En contraste el empleo no asalariado sin educación superior (línea roja) subió con la crisis (un 47,9% entre 1996 y 2002) para no bajar más, de tal manera que, en el 2007-2, era 48,2% más alto frente a 1996 y ello a pesar de que las cifras de 2007 estaban, como vimos antes, subvaluadas. Ver gráfico 6(A).

- Sólo las personas con educación superior (incompleta o completa) han visto crecer rápidamente los empleos abiertos para ellas. Empleos asalariados (9% entre 2002 y 2007; 10,8% entre 2006-2 y 2007-2); empleos no asalariados (4,5% y 4,9%, respectivamente, en esos dos períodos). Ver gráfico 6(B).

Así pues, sólo se ha venido generando empleo para los más educados. De los 994.096 nuevos empleos creados entre 2002-2, y 2007-2 en las siete principales ciudades, el 71,6% han sido para personas con educación superior (apenas el 28,4% para personas sin educación superior).

Gráfico 6. Evolución del empleo con y sin educación superior en las siete ciudades principales (promedios cuatro trimestres. Último dato: Segundo trimestre de 2007)



DANE, encuestas de hogares (promedios móviles 4 trimestres).

Consideraciones finales:

- Cuando el PIB se eleva 10%, el empleo calificado (con educación superior) lo hace al 19%, pero el no calificado apenas al 8,8%.
 - La respuesta del empleo a los salarios reales es muy alta, en el caso del trabajo simple (si éstos suben 10%, se reduce 5,8%), y más baja en el caso del empleo calificado (se reduce 3,6%). El trabajo simple y el capital son sustitutos (si los salarios simples suben 10%, la cantidad de capital utilizada se eleva 14,4%; y si el precio de uso del capital cae 10%, el empleo simple se reduce 0,5%).
 - En cambio, el trabajo calificado y el capital son complementarios (si el precio del capital cae 10%, el empleo calificado crece 3,1%; si el salario calificado cae 10%, el capital sube 3,1%)
 - Los trabajadores simples y calificados son sustitutos: Un alza del 10% en el salario simple, eleva el empleo calificado en 10,6%. Una reducción en el salario calificado del 10% baja el empleo simple en 2,5%
 - La reducción en el precio real de uso del capital y el alza en el salario mínimo están generando un estancamiento del empleo no calificado y una sustitución por capital y por empleo con educación superior. Es cierto que las alzas en el salario mínimo real no se han reflejado plenamente en los salarios medios percibidos por los trabajadores simples³; pero, para las empresas más modernas –que sí lo pagan– debe haber reforzado la sustitución por capital y trabajo calificado.
 - El estancamiento del empleo no calificado es el costo que está pagando una sociedad que, en un contexto en el que se reducen las tasas de interés reales, se revalúa el peso y se elevan los incentivos tributarios para la inversión cree poder ayudar a los más pobres elevando desmesuradamente el salario mínimo real.
- Febrero 12 de 2008



³López Hugo, Lasso Francisco. Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado privado en Colombia. Un estudio exploratorio sobre la evasión al mínimo legal. Borradores de Economía No 484, Banco de la República.

¿Superaremos la pobreza?¹

Indicadores en Medellín

¿Sería posible que en una generación lográramos que en la sociedad no se tuvieran familias por debajo de los índices de pobreza? Sí, pero la transformación social que tendríamos que hacer comprometería esfuerzos de toda la sociedad. Eso sí, no en asistencialismo público o privado. El esfuerzo tendrá que estar dirigido a construir capacidades y autonomía en las familias y expansión del sistema de generación de bienestar de la sociedad.

El asunto es que la pobreza es un tema de atención mundial, incluso en Estados Unidos que con todo y sus 36.000 dólares de ingreso per cápita no logra resolver los impactos de tener un Gini² superior a 0,38, más de diez puntos por encima de los índices de países de alto ingreso. Hoy en día se tienen 3,5 millones de *homeless*³, es decir, cerca del 1,2% de la población tiene problemas de indigencia. Nada presentable, así estén muy por debajo del 7,5% que tenemos en la ciudad de Medellín.

Proponer soluciones efectivas a la pregunta sobre la superación de la pobreza implica que aproximemos esta problemática desde una perspectiva diferente a la que ha sido la convencional. Alguien decía que pobre es aquel que no está satisfecho con lo que tiene. Es una definición bastante sugestiva, pero igualmente difusa. Las definiciones de pobreza establecen niveles de ingreso: es indigente aquel que recibe menos de un dólar diario para subsistir; o niveles de satisfacción de necesidades básicas: es pobre aquella familia que tiene al menos una de las necesidades básicas insatisfechas.

La aproximación habitual a la pobreza se ha hecho a partir de las carencias. Esto condiciona la perspectiva desde la cual se soluciona el problema, y la propuesta que surge de manera inmediata es la de proveer a esa familia de lo que requiere. Lo irónico es que esto no soluciona la pobreza, soluciona una carencia en un momento del tiempo. Y peor aún, hace a esa familia dependiente. Esa es la trampa del asistencialismo. Esta aproximación justifica un papel del Estado, el de asistir a aquellos que tienen carencias. Emerge, entonces, el Estado nodriza, asistencialista, o garantista, si se da el caso, como en la Constitución colombiana, de que esas necesidades se convierten en derechos esenciales.

¹Información suministrada por el Departamento de Planeación de la Alcaldía de Medellín

²Por su sigla en inglés, es el coeficiente de concentración de ingreso. A mayor valor, mayor concentración.

³En inglés: desposeídos, indigentes o destechados

Una aproximación más interesante y útil para abordar el problema, de una forma más constructiva, es la siguiente. Se trata de entender la pobreza no como una carencia, sino como un estado en el que la familia o la persona tienen una incapacidad o una imposibilidad: la de insertarse de manera sostenible a la generación de bienestar en la sociedad.

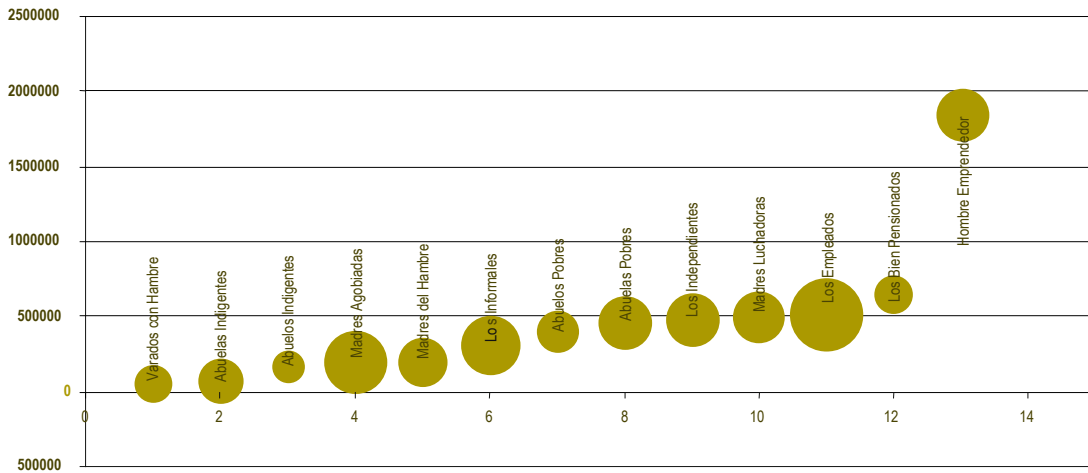
El problema pasa a tener otras dimensiones, y lejos de simplificarse, se hace más complejo. Se trata ahora de construir capital humano y social... se trata de construir más sociedad. El reto central consiste en dimensionar de manera integral y comprensiva el conjunto de acciones necesarias para generar esa profunda transformación social.

En un grupo interdisciplinario de trabajo en el que participaron investigadores de las áreas económicas y sociales de la Universidad de Antioquia y ECSIM⁴ nos dimos a la tarea de indagar sobre las dinámicas de transformación social que condujeran a la superación de la pobreza. La hipótesis básica propone como núcleo de transformación social a las

familias. Son estas las que son o no pobres, y si son lo segundo, serán las que podrán tener una dinámica de transformación que las saque de manera sostenible de la pobreza. En este sentido, la familia es el "fractal" o el "elemento finito", con base en el cual podríamos construir esa compleja red de interacciones e interdependencias que es una sociedad.

Para determinar los tipos de familias que se tenían en la ciudad de Medellín se tomó la encuesta de Calidad de Vida del año 2004. Con un proceso estadístico de agrupación se encontró que en la ciudad se evidencian 13 tipos de familias. Éstas se presentan en la figura, de acuerdo con su nivel de ingreso.

Diego Fernando Gómez Sánchez
 Director del Centro de Estudios en Economía Sistémica



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2004. ECSIM. Elaboración propia.

Tipologías de familia en la ciudad de Medellín

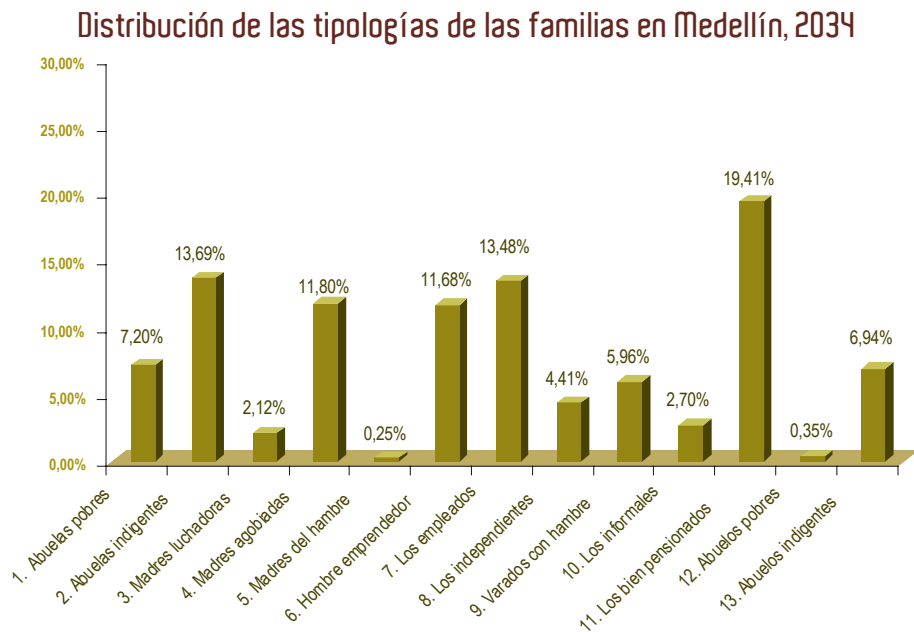
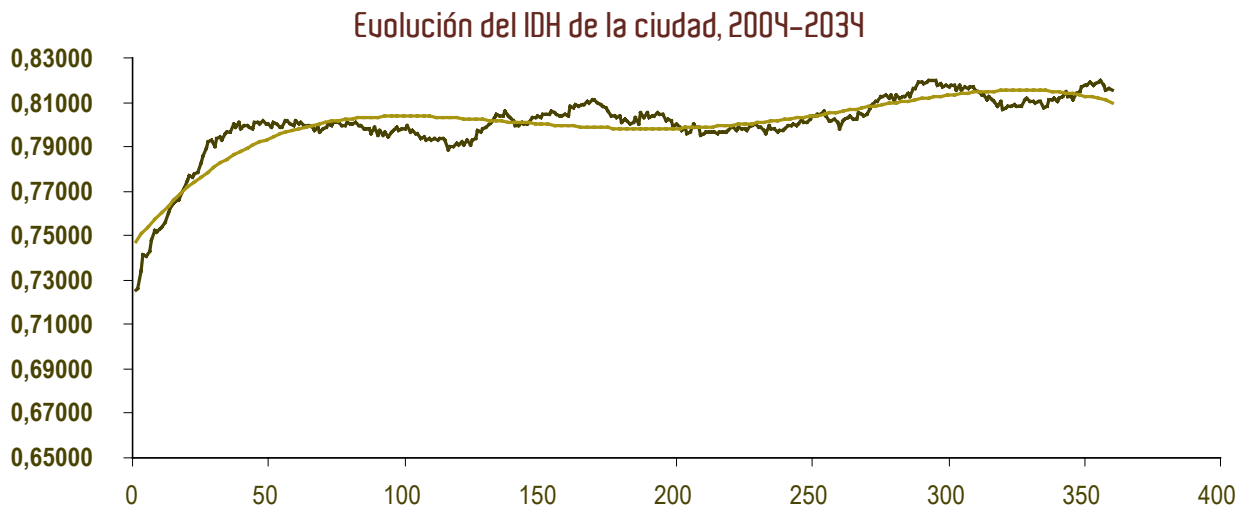
Cada una de estas tipologías tiene su problemática específica. Las abuelas indigentes es una de las categorías de familias que sobreviven con menos de \$100.000 mensuales, para un promedio de tres personas. Se concentran en los estratos 1 y 2. En los barrios donde más concentración tiene no excede el 2,44% del total de las familias. Dentro de la ubicación espacial en Medellín esta tipología se encuentra en mayor concentración en los barrios Jesús Nazareno, Pedregal, Campo Valdez No. 2, Las Palmas, El Salvador, Gerona y Santa Fe. Las madres luchadoras es una tipología que se ubica en los estratos 2, 3 y 4, con un ingreso familiar promedio de \$505.263. Los barrios donde más predomina esta tipología y los cuales representan menos del 2,5% de las familias en la ciudad son: Belén, La

Gloria, La Palma, Santa Fe, Conquistadores, Boston, La Colina, Aures y El Diamante. Las madres del hambre son otro grupo de madres cabeza de familia, con más de seis miembros en promedio, ingreso mensual de \$ 200.000 y en condiciones de hacinamiento. Esta tipología se presenta más en los barrios periféricos y ubicados al norte de la ciudad, como son 12 de Octubre, El Picacho, Moravia, Campo Valdez, Las Granjas, Manrique Oriental, El Salado y Loreto. Estas son sólo tres de ellas.

⁴Centro de Estudios de Economía Sistémica

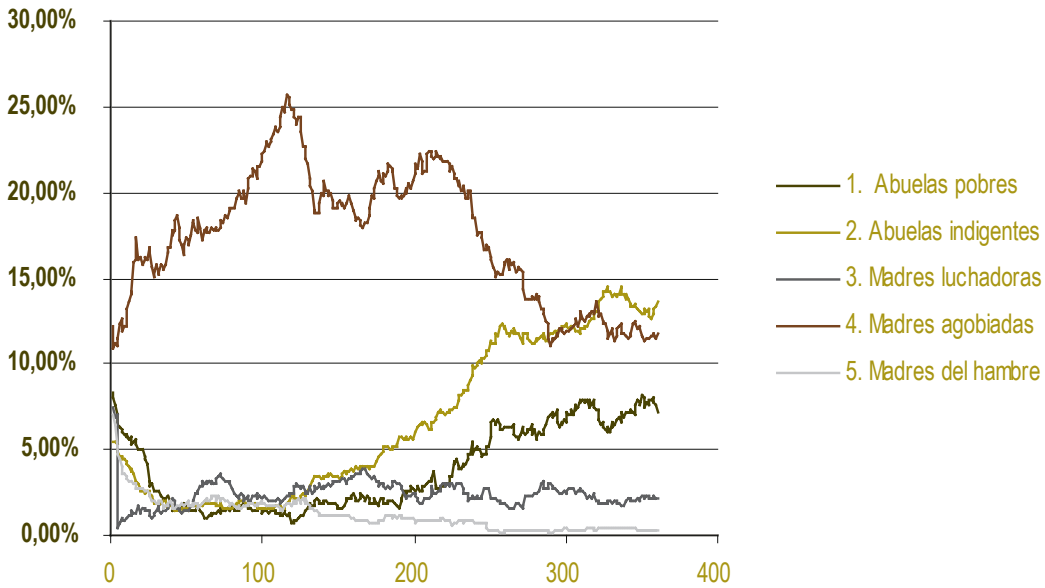
¿Cómo pueden evolucionar estas familias en el tiempo? ¿Reproducirán la pobreza o la superarán las nuevas generaciones? Para aproximar el comportamiento futuro se construyó un modelo dinámico en el que cada tipo de familia se sometió a un conjunto de situaciones posibles, teniendo para cada una de ellas una determinada probabilidad. Por ejemplo, la probabilidad de que un niño de bajos recursos sí disponga de posibilidades de educarse. O la posibilidad de que su madre mantenga el empleo, o de que su padre se marche del hogar.

Luego de cientos de simulaciones y miles de datos procesados se logró construir un mapa del futuro de la transformación social de Medellín. Bajo condiciones favorables, con crecimientos de ingreso superiores al 7% y con significativas reducciones del desempleo, la situación general de la ciudad cambia muy positivamente. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) crece, avanzando cerca de 10 puntos, pero sigue siendo bajo a nivel internacional.



Fuente: ECSIM

Los grupos de familias pobres se reducen considerablemente y el número de familias autónomas crece significativamente dentro del total. Pero se observa un comportamiento preocupante, se evidencian trampas de pobreza en los grupos más vulnerables y la pobreza se reproduce intergeneracionalmente.



Familias con Jefe de hogar mujer



Para superar la pobreza estructuralmente se tendrán que diseñar estrategias de emprendimiento social, que atiendan de manera integral y dirigida a grupos sociales que no tienen el capital humano y social que les permita emplearse o generar autoempleo. La superación de la pobreza requiere de una cruzada social de empresarismo, dirigido a integrar socialmente a grupos enormes de población excluida. Un empresarismo que se ocupe de las personas y sus comunidades, reconociendo sus limitaciones y comprometiéndose con la transformación de las mismas.

Para construir hogares

Visión y política de hábitat

y vivienda social en Colombia

Juan Lozano Ramírez, Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia

Soñamos con familias que, finalmente, puedan encontrar un techo que las proteja, las albergue y las congregue en torno a afectos, ternura y los valores tutelares; con reducir drásticamente el déficit habitacional en Colombia y trabajamos sin tregua para lograrlo.

La visión que se aplica desde este Ministerio es integral. Involucra en sus políticas, la vivienda, el ambiente, el agua potable y el desarrollo territorial, para todos y cada uno de los habitantes del país.

A través de diferentes instrumentos, como el subsidio familiar de vivienda, buscamos cada día beneficiar a la población más vulnerable con criterios de equidad, dignidad y salubridad.

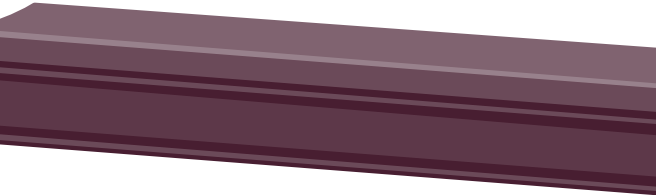
Hemos desarrollado distintos programas que buscan atender las demandas más sentidas de la población. Al respecto, el Gobierno colombiano desde el año 1999 estableció la partida presupuestal obligatoria para contrarrestar el déficit de vivienda tanto rural como urbana, con un presupuesto de \$150.000 millones para cada vigencia fiscal.

Sin embargo, y no conforme con esta destinación de recursos, a finales del año 2006 se expidió una nueva reglamentación en materia presupuestal, por un monto de \$350.000 millones, superando el valor citado en un 233%, con lo cual vamos a disminuir efectivamente las carencias habitacionales de los hogares más vulnerables de la nación. Es así como en la formulación de los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo, acogidos en las leyes N° 812 de 2003 y N° 1151 de 2007, se contempló un nuevo esquema y se dedicaron capítulos específicos a la política que rige los programas y proyectos de vivienda prioritaria y vivienda de interés social en el territorio nacional.

Frente a este panorama, el compromiso de los administradores locales en la inversión social y en la consolidación de una oferta eficiente de vivienda resulta ser el pilar que contribuye a la equidad social. De ahí que se necesita optimizar los recursos disponibles en búsqueda de complejos habitacionales acordes con su territorio, las necesidades de sus habitantes y la carencia de recursos de cada hogar.

Las políticas públicas en países como Colombia son el resultado de una democracia y un sentir de país que busca a través de su administración central y local cumplir con los retos políticos, económicos y sociales.





Estamos trabajando para que nuestros ciudadanos convivan con su entorno como parte integrante de un conglomerado humano que requiere calidad de espacios públicos, prestación efectiva de servicios, planeación urbana y acceso a infraestructura vial que facilite el desplazamiento a centros de salud, educativos, y además cercanía con sus espacios laborales, dentro de una vivienda digna.

Buscamos entregar no sólo un espacio digno. También calidad en su estructura y seguridad en la tenencia, proporcionando para ello programas que permitan el acceso al subsidio familiar de vivienda, en especie y/o dinero, para que se desarrollen proyectos de adquisición de vivienda, mejoramiento, construcción en sitio propio, vivienda saludable y habilitación legal de títulos. Como mecanismo de implementación de instrumentos, creamos el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, el cual dinamiza la ejecución de las políticas públicas con el acompañamiento decidido de todas las instancias del orden nacional y, en particular, de los entes territoriales.

Y precisamente fueron los entes territoriales quienes permitieron la ejecución de los programas de vivienda, en cada una de las regiones, formulando proyectos y macroproyectos que han redundado en la disminución efectiva de la problemática de vivienda de interés social colombiana.

Es importante señalar que tenemos mecanismos que apuntan a la promoción de programas, generación de estrategias y construcción de viviendas, para beneficiar a los hogares colombianos.

Por eso con el objeto de promover alternativas habitacionales de óptima calidad, se adelanta en la implementación de estrategias con los siguientes aspectos:

1. Difusión de las normas técnicas sobre calidad que rige la actividad de la construcción (NSR 98) y expedición de normas técnicas nacionales que regulen las acciones de mejoramiento o rehabilitación de asentamientos precarios.
2. Definición de estándares urbanísticos y arquitectónicos para vivienda de interés social, acorde con las características culturales, topográficas y climáticas de las regiones.
3. Creación de la póliza de garantía para Vivienda de Interés Social, VIS, exigiendo a los constructores una duración mínima legal que garantice la solución de los eventuales problemas de calidad que puedan surgir en la vivienda adquirida o construida con el subsidio familiar de vivienda.
4. Promoción de campañas de educación al consumidor para que éste exija calidad de las nuevas viviendas adquiridas, en aspectos como el diseño, acabados y equipamientos.
5. Mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios en gestión de proyectos VIS, a través de asistencia técnica efectiva. De igual forma, se fortalece el papel de interventoría a este tipo de proyectos.

Con el propósito de agilizar procesos de construcción de vivienda de interés social, se tiene previsto el fomento del acceso al crédito para los pequeños constructores que atiende a los sectores más vulnerables y no vinculados a la economía formal, a través de Findeter y de la banca hipotecaria, articulando los procesos actuales de elegibilidad de proyectos con la línea de financiamiento a constructores VIS.

Estamos estudiando la definición de otros instrumentos que disminuyan el riesgo crediticio (sistemas de información, garantías, seguros, etc.) y se implementará un programa de asistencia técnica entre el Ministerio y el SENA para fortalecer la capacidad de gestión administrativa y financiera de los oferentes VIS.

De igual forma, con el apoyo de Findeter y Fonade, se buscan los mecanismos para ampliar el conocimiento de las entidades financieras, sobre el comportamiento y características de este segmento de la oferta.

Por todo lo anterior, el Gobierno Nacional busca garantizar un mayor acceso de los hogares más necesitados a la Política de Vivienda de Interés Social. Por eso fortaleció el programa de Subsidio Familiar de Vivienda existente, al incorporar nuevos ajustes que faciliten la calificación de las postulaciones, buscando precisamente beneficiar los sectores más pobres del país.



La vivienda social, un elemento de competitividad

Unidad de Planeación Estratégica de COMFAMA

La ciudad, como máxima expresión de la realidad social, económica y política del mundo contemporáneo, debe ser vista de una manera integral en cada uno de los componentes para que su planeación y desarrollo, y el de sus habitantes, sea armónico y pueda ser competitiva local e internacionalmente y para que por sí misma contribuya a la creación de riqueza.

La competitividad ha estado fundamentada tradicionalmente en elementos económicos, como lo son la facilidad para crear empresas, la disponibilidad de infraestructura y telecomunicaciones, la estabilidad fiscal y macroeconómica; en una menor medida en elementos políticos, como la confiabilidad de los gobernantes, el cumplimiento de la ley y la estabilidad en las leyes; y muy pocas veces en elementos sociales puros, como la violencia familiar y la calidad en los servicios de salud.



¿Cuáles son los problemas de la vivienda social?

La problemática de la vivienda social en Latinoamérica ha estado asociada al acelerado proceso de urbanización presentado desde la mitad del siglo pasado y que llevó a que en la región más del 75% de la población viviera en los grandes centros urbanos y a que las 55 ciudades más grandes pasaran de concentrar el 22% de la población total en 1960 al 32,4% en el 2000 .

Este acelerado crecimiento en la población urbana que aunque en términos relativos ha disminuido su ritmo por la reducción en la tasa de crecimiento poblacional, en términos absolutos implica todavía que miles de personas están llegando a unas ciudades que no han sido capaces de ofertar la cantidad de viviendas y los elementos asociados para brindar condiciones de vida adecuadas, con el conocido resultado de un gran déficit en cantidad y calidad de las viviendas, que de acuerdo con las Naciones Unidas, podrá estar cercano a 26 millones de unidades (déficit cualitativo) y a los 28 millones de unidades (déficit cuantitativo) .

De esta manera, el problema del déficit de vivienda se categoriza en dos elementos fundamentales: en problemas de oferta y de demanda. En relación con la primera, la falta del suelo apto es la principal dificultad a la que se enfrentan las entidades públicas y privadas interesadas en el sector, seguido por la calidad de las construcciones y la disponibilidad de recursos públicos, sin dejar de lado los complejos sistemas de licencias y permisos que también elevan considerablemente los costos. El problema del suelo apto se asocia también con la competencia de recursos públicos que se origina por las amplias necesidades de infraestructura de las ciudades en crecimiento, especialmente en el tema de vías urbanas, y en dicha competencia los sectores perdedores son generalmente los de bajos recursos, ocasionando que el valor del suelo sea casi el mayor componente dentro del costo total de la vivienda.

Este acelerado crecimiento en la población urbana que aunque en términos relativos ha disminuido su ritmo por la reducción en la tasa de crecimiento poblacional, en términos absolutos implica todavía que miles de personas están llegando a unas ciudades que no han sido capaces de ofertar la cantidad de viviendas y los elementos asociados para brindar condiciones de vida adecuadas, con el conocido resultado de un gran déficit en cantidad y calidad de las viviendas, que de acuerdo con las Naciones Unidas, podrá estar cercano a 26 millones de unidades (déficit cualitativo) y a los 28 millones de unidades (déficit cuantitativo) .

De esta manera, el problema del déficit de vivienda se categoriza en dos elementos fundamentales: en problemas de oferta y de demanda. En relación con la primera, la falta del suelo apto es la principal dificultad a la que se enfrentan las entidades públicas y privadas interesadas en el sector, seguido por la calidad de las construcciones y la disponibilidad de recursos públicos, sin dejar de lado los complejos sistemas de licencias y permisos que también elevan considerablemente los costos. El problema del suelo apto se asocia también con la competencia de recursos públicos que se origina por las amplias necesidades de infraestructura de las ciudades en crecimiento, especialmente en el tema de vías urbanas, y en dicha competencia los sectores perdedores son generalmente los de bajos recursos, ocasionando que el valor del suelo sea casi el mayor componente dentro del costo total de la vivienda.

¹Pablo Trivelli. Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable de las Grandes Ciudades Latinoamericanas. 2000.

²Abhas K. Jzha. La vivienda popular en América Latina y el Caribe. En Breve. No. 101. Enero de 2007. Banco Mundial.

³Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Hacia un Estado Comunitario. Capítulo 3 "Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad".

Las posibles soluciones

La solución a la problemática de la vivienda social pasa por el sector público (gobiernos nacionales, regionales y locales) y por el sector privado (sector financiero y de la construcción).

Quizás el mayor reto es por parte del sector público para crear las condiciones que permitan que el sector privado pueda construir viviendas y que la población tenga acceso a mecanismos de financiación.

A nivel de políticas públicas, el enfoque del Banco Mundial hacia la habilitación de mercados eficientes con la participación de los actores públicos y privados es una manera integral de enfrentar el problema. Esta política ha sido implementada en grandes proyectos en Méjico, Brasil y Perú.

Los pilares de esta estrategia son:

- a) El apoyo para el desarrollo de un marco institucional y de política para el desarrollo urbano y habitacional que integre a distintos actores.
- b) Un rol más significativo del sector privado y de los proveedores comunitarios.
- c) Apoyo para ampliar e impulsar los sistemas financieros
- d) Una transición de los subsidios a las tasas de interés a subsidios directos con base en la demanda.
- e) Incremento en la oferta de suelo urbano.
- f) Proyectos integrados de mejoramiento urbano y planificación de la ciudad.

Con esta estrategia se consolida la acción sobre los dos elementos mencionados como primordiales: el suelo y la financiación.

En el caso colombiano, a nivel regulatorio, los nuevos lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia para el periodo 2006-2010, aunque no enmarcados dentro de un proyecto del Banco Mundial, involucran casi todos los elementos anteriores, lo que demuestra para todos los actores que el diagnóstico es claro y que los mecanismos existen alrededor del mundo para avanzar en las soluciones.

Se destaca la figura de los Macroproyectos de Interés Social, y que se definen como las operaciones urbanísticas integrales de gestión y provisión de suelo para vivienda, con especial énfasis en vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala.

De acuerdo con el Decreto 4260, el cual es de mayor jerarquía que los Planes de Ordenamiento Territorial, los macroproyectos deben promover el diseño y ejecución de proyectos integrales que contemplen la habilitación de suelo para vivienda de interés social, la provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos; igualmente desarrollar asentamientos urbanos con altos parámetros de calidad urbanística y ambiental, y adicionalmente, deberán promover el ordenamiento territorial, la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional.

Por otra parte, la modificación al esquema de subsidios a la vivienda de interés social, también incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo y que fue reglamentada a finales del año 2007, permite una mayor flexibilidad en asignación de los subsidios basado en el nivel de ingresos del solicitante, rompiendo la barrera que existía en los constructores, cuando el subsidio se asignaba en función del valor de la vivienda, pues anteriormente, al pasarse el valor de la vivienda el límite para obtener el mayor subsidio, se estaba perdiendo automáticamente la posibilidad de beneficiar a más personas.

Como se observa, los avances han sido grandísimos en los últimos años en Colombia y en línea con las tendencias mundiales para el desarrollo de los mercados de vivienda. Sin embargo, los avances a nivel financiero han sido más lentos, a pesar del boom constructor del país y del refortalecimiento del sector financiero luego de la crisis del sistema UPAC en la década de los 90.



¿Por qué atacar el problema de la vivienda social mejora la competitividad?

La solución al problema de vivienda de los habitantes de las ciudades mejora directamente la calidad de vida de las personas, quienes son la base del sector productivo y de servicios de las ciudades que los grandes centros económicos de los países.

El caso de la intervención integral en la Zona Nororiental de Medellín demuestra la correlación existente entre todos los elementos mencionados y el mejoramiento la competitividad de la ciudad, e ilustra el efecto no sólo en la calidad de vida, sino en otros indicadores como la disminución de los índices de violencia, la inserción en procesos democráticos de la población, la creación de nuevas empresas, el aumento del valor del suelo, el aumento en el recaudo de impuestos y la reducción de los costos de transporte para el trabajo, educación y ocio, creando un círculo virtuoso a favor de las personas de bajos ingresos, los empleadores y la ciudad.

Dentro de las tendencias financieras, la implementación de mecanismos para el desarrollo de mercados secundarios, como las titularizaciones y los seguros crediticios; e instrumentos alternativos de financiación como el leasing habitacional, el ahorro programado y las microfinanzas para el mejoramiento todavía no aparecen o lo hacen tímidamente en el sistema financiero nacional.

⁴Proyecto integral de mejoramiento que incluyó la construcción de una línea de transporte público masivo (Metrocable), la intervención urbana integral con el mejoramiento de viviendas (Urbanización Juan Bobo), el apoyo microempresarial (Centro de Desarrollo Empresarial y Jóvenes en Acción), la construcción de espacio público (Paseo Peatonal Calle 107) y otros equipamientos urbanos (Parque Biblioteca España, conexiones peatonales barriales, parques lineales).

El Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020

Un componente de las políticas públicas

Arquitecta Nora Elena Mesa Sánchez

Profesora Especial Facultad de Arquitectura

Grupo de Urbanismo, Escuela del Hábitat. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

El sistema habitacional es una realidad compleja que expresa la dinámica de los grupos humanos en sus relaciones sociales, económicas y políticas; comprende tanto aquellas que se gestan entre los grupos humanos a nivel sociocultural como las que se dan entre éstos y la base física de soporte de este conglomerado. En este escrito se presenta una síntesis de algunas evidencias de política local que tiene sus fuentes a escala internacional, donde se delinean, y en cierta medida precisa a los gobiernos enfrentar las determinadas concepciones del hábitat y de la ciudad.

Aquí se expresan de manera preliminar elementos que permitieron caracterizar las tendencias en los componentes del sistema habitacional, cómo estas se encuentran matizadas en la problemática y tendencias en la ciudad de Medellín. Se trata de entender la situación habitacional en el Municipio en el contexto de las políticas públicas locales, y de estimular el compromiso de todos los actores que tienen que ver con el hábitat a través de procesos participativos, pedagógicos y comunicativos para mejorar la situación habitacional de la ciudad.

Según Osmont (2003), históricamente, las políticas urbanas tuvieron como objetivo promover el crecimiento económico. Hoy, este objetivo se tornó en fundamental para el actual proceso de globalización.

Inicialmente las políticas urbanas apuntaban a integrar los segmentos “marginales” de población urbana, pero potencialmente productivos, con el fin de mejorar la contribución de la ciudad a la formación de la riqueza nacional e internacional. “Hoy el aspecto económico” tomó completamente la delantera sobre la dimensión social, que era vista como el ámbito de una indispensable gestión de las relaciones sociales, a menudo conflictivas. El objetivo prioritario es el de hacer ciudades más productivas, mejorando en primer lugar el sistema de las infraestructuras, y en segundo lugar, garantizando la paz social a quien pretenda invertir en la ciudad” (Osmont 2003: 13).

En la última década, las políticas públicas urbanas en Medellín son básicamente, y en su mayoría, políticas de transformación y adecuación de la espacialidad física, es decir, políticas para facilitar y viabilizar la gestión del suelo. Han estado referidas a la organización del espacio o el ordenamiento del territorio en función de manejar las contradicciones inherentes a la constante reestructuración de procesos de valorización del capital regional y global. Los procesos de globalización traen aparejadas situaciones que impactan la calidad de vida y por ello se hace fundamental la búsqueda de estrategias dentro de las políticas públicas que permitan disminuir el choque con situaciones insostenibles para la vida de la ciudadanía.



El sistema habitacional en Medellín

Es evidente que la manera inconexa dispersa y unidireccional como hasta hoy operan instituciones, estrategias y proyectos que pertenecen al campo habitacional es uno de los factores que han contribuido a su caotización, y a que hoy recursos habitacionales de diversa naturaleza como los del conocimiento, el suelo urbanizado, las potencialidades de la gente, el capital social, la productividad urbana, las políticas públicas y la producción de vivienda digna, entre otros factores, aparezcan casi como inexistentes y como imposibles de gestionar y desarrollar en el contexto habitacional tanto urbano como rural.

Una estrategia para la Política Pública del Hábitat fue incorporada en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín en 2006 (Acdo. 46). Sus principios y objetivos pretenden una política integral del hábitat y la generación de métodos, estrategias, elementos pedagógicos, logística, escenarios, difusión y promoción para el ejercicio participativo y democrático en la construcción y ejecución de la Política Pública del Hábitat. Se propone el Plan Estratégico Habitacional en el capítulo V, artículo 133, en el que se determinan los conceptos orientadores del sistema habitacional y aquellas sobre asentamientos humanos, hábitat, vivienda, vivienda digna, vivienda de interés social y habitabilidad, y se constituyen las guías de las acciones necesarias para el logro de los objetivos estratégicos y la materialización de las políticas de ordenamiento territorial.

Allí se definen cuatro líneas estratégicas de cobertura y calidad, de gestión del suelo e inmobiliaria y fomento a la productividad, de financiamiento y asequibilidad y desarrollo institucional, que son las bases para el desarrollo de la propuesta metodológica que desarrolló la Universidad Nacional (UN de Medellín, 2007).



Para el planteamiento del sistema habitacional se determinó el enfoque sistémico que privilegia las relaciones y los énfasis de los problemas, referenciándolos entre las estructuras, los actores y grupos humanos brindando la posibilidad de coordinación al interior de un multisector urbano, rural y regional principalmente que interactúe con otros de mayor alcance y diferenciación.

El enfoque sistémico tiene su base de reflexión teórica con las nuevas miradas al urbanismo moderno (Asher, 2004). 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

¹Este autor reflexiona sobre el paradigma complejo y sistémico, y se presentan las siguientes definiciones de interés: 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.

²Como la Ley de Gestión y Conservación del Medio Ambiente L99 de 1993, la orgánica de Planeación del Desarrollo L152 de 1994, la de Áreas Metropolitanas L128 de 1994 y Desarrollo Territorial L388 de 1997.

de urbanismo. Estos planes se delinear 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 sólo el diseño acompañado de un diseño, es una herramienta de negociación, concertación 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, es decir, 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.

El sistema debe ser gestionado como un proceso social en todas las escalas de planificación, de aprendizaje y comunicación, como una pluralidad de actores, permeable a las dimensiones, prácticas e intereses en el hábitat, como una fuerza creadora con un fuerte potencial de hacer ciudad desde la voluntad colectiva y la corresponsabilidad aplicada en condiciones de equidad.

Para la definición de los componentes de este subsistema se tomó en cuenta la revisión de lo señalado en la Ley 3 del 91 que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y en la que se plantearon tres subsistemas:

- Fomento y ejecución.
- Asistencia técnica y promoción a la organización social.
- Financiación.

Posteriores desarrollos legislativos incorporan nuevos elementos para articular políticas públicas y fortalecer sus sistemas institucionales . El ejercicio de la descentralización y participación ciudadana en dichos procesos de planeación, ejecución y control en el ciclo integral de la gestión pública, también se ha extendido a todos los sectores y ha ampliado la cobertura de los actores estratégicos, no sólo acotados a la delimitación estricta de un objeto y ámbito de planeación y gestión, sino ampliada y diversificada en el marco de la concepción sistémica, que obliga al reconocimiento de la interdependencia .



Delimitar un sistema como el habitacional, a su vez subsistema de otros de mayor contexto como el territorial y el ambiental, también comprensivos como dimensiones del desarrollo, es cuestión de pertinencia en dicha interconectividad y potencia escenarios, instancias, mecanismos e instrumentos de gestión pública ya concebidos y en operación, que permiten responder a la necesidad de fortalecer un subsistema propio y especializado, pero articulado a otros sistemas generales y complementarios.

En el escenario actual de las políticas públicas orientadas al hábitat, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social debe repensarse y recrearse en un Sistema Habitacional que aborda como campo estratégico de actuación la VIS, pero siempre con amplia cobertura de sistemas urbano-rurales, sistemas de ciudades, estructurante y estructurado del territorio, con visión de procesos que agregan valor a la gestión pública y el desarrollo.

Por tal razón la propuesta para la formulación del Plan Estratégico Habitacional -PEHAB- renombra los subsistemas e incorpora un cuarto subsistema: de gestión administrativa, jurídico y de derechos, que recoge los desarrollos e iniciativas en normas, jurisprudencia, ejercicio de ciudadanía y administración de servicios del Estado asociados con el derecho que protege “la vivienda digna” y los colaterales como el derecho a la ciudad, tenencia segura, ambiente sano, espacio público, etc.

Por eso se proponen como componentes del Sistema Habitacional Municipal los siguientes:

1. Fomento y ejecución.
2. Asistencia técnica y promoción a la organización social.
3. Financiación y asequibilidad.
4. De gestión administrativa, jurídica y de derechos.

Por medio de un análisis intensivo del campo problemático y con el apoyo del grupo asesor del plan estratégico de Medellín, se procedió a la elaboración de una síntesis que fue valorada mediante la técnica DOFA por un equipo interdisciplinario, y sus resultados complementados desde las fortalezas y las oportunidades del "Sistema Habitacional" en la institucionalidad, principalmente pública. Desde la mirada privada y social será puesta a prueba por la potencialidad que promuevan estos actores sociales. Un primer producto del proceso, el Diagnóstico Estratégico del Sistema Habitacional está siendo elaborado actualmente para después ser puesto a prueba en su etapa prospectiva con la participación nuevamente de todos los actores del sistema.

Bibliografía

Libros:

ASHER, François (2004) Los Nuevos Principios del Urbanismo. Alianza Editorial S. A. Madrid. 88p. En Francés (2001): E'ditions de l'Aube.

BETANCUR et al. (2001) Globalización – Cadenas productivas & Redes de Acción Colectiva. Reconfiguración Territorial y Nuevas Formas de Pobreza y Riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá. Editores Tercer Mundo. IPC. Academia Suiza de Ciencias Sociales y Humanas. COLCIENCIAS. 1ra Edición. Medellín.

OSMONT Annik, Ciudad y Economía. La Ciudad Eficiente. En: La Ciudad Inclusiva. Cuadernos de la CEPAL No. 88. Santiago de Chile, 2003. pp. 11–28. [En línea]. Disponible en Internet en: http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/agrupadores-xml/ages26.xml&xml=/agrupadores-xml/agrupa_listado.xsl

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN - Escuela de Urbanismo Facultad de Arquitectura - Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín. Convenio Interadministrativo 4800000870 de 2005: «ESTADO DEL ARTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASENTAMIENTOS EN DESARROLLO 1995 - 2005» que tuvo un producto denominado: «MARCO DE REFERENCIA PARA LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN URBANA EN ASENTAMIENTOS EN DESARROLLO» Medellín, Marzo 2006. Autores de este trabajo de investigación: Interventora: Socióloga María Victoria Rivera Montoya, Coordinadora Académica: Arquitecta Nora Elena Mesa Sánchez, Antropóloga Aura Luz Ruiz Arango, Arquitecta Beatriz Gómez Salazar, Economista María Cristina Ramírez Toro, Abogado Germán León Ríos Arias

---Escuela del Hábitat Facultad de Arquitectura - Municipio de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social y Departamento Administrativo de Planeación. Convenio Interadministrativo 4800001722 de 2006: «DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO HABITACIONAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN AL 2020». Autores: Interventora: Socióloga María Victoria Rivera Montoya, Arquitecto Const. Luís Fernando González, Arquitecta Nora Elena Mesa, Economista María Cristina Ramírez, Arquitecta Gloria María Cadavid, Comunicadora Omaira Arbeláez, Antropóloga Elizabeth Arboleda y Arquitecta Luz Alejandra Estrada, Asesores: Pedagoga María Cecilia Múnera y Arquitecto Carlos Mario Yori.

nemesa@unalmed.edu.co

³Es el caso de los Sistemas de Gestión Ambiental -SIGAM-, los Sistemas Municipales de Planeación -SMP- las instancias de consulta y concertación bajo mecanismos de representación y representatividad social, en una interacción de Gobiernos y comunidades locales o regionales, la convocatoria cada vez está más orientada a cualificar y formar sujetos, actores y ciudadanos activos en el ejercicio de los derechos constitucionales y en la corresponsabilidad público-privada frente a los asuntos públicos.

⁴Análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas

Perspectivas y transformación de la vivienda social en Antioquia

Del 2008 al 2011, Antioquia desarrollará una política pública de vivienda de interés social

Jorge León Sánchez Mesa
Gerente General Empresa de Vivienda de Antioquia UIUA

Hablar de una Política de Vivienda de Interés Social no es sólo hablar de construcción de casas. Una verdadera política de vivienda debe incluir temas y conceptos más profundos que confluyan en la construcción de hábitat, que en su axioma más simple se define como el ambiente en el que habita una población o especie y en el que se deben reunir las condiciones adecuadas para que pueda residir, perpetuando su presencia.

Según fuentes de Planeación Nacional, la línea de pobreza de Colombia en el año 2007 se situaba en un 49,2%, y en el caso específico de Antioquia este índice alcanzó un 58,5 %, casi 9,3% por encima del promedio nacional. Esta alarmante situación es muestra de la condición de desigualdad e inequidad de nuestro departamento, y es, además, motivo de preocupación y vergüenza para la dirigencia antioqueña; un reto que debe exhortar a mejorar los programas de presencia social como lo son la educación, la salud y el empleo.

Actualmente se estima un déficit aproximado de vivienda en Antioquia de 350 mil soluciones, dentro de las cuales el déficit cualitativo es de 100 mil soluciones faltantes en Antioquia y el déficit cualitativo de 250 mil viviendas que requieren mejoramiento. De igual forma, se considera que cerca de 718 mil viviendas en el Departamento requieren ser legalizadas.

Familia del municipio de San Pedro beneficiada con el mejoramiento de vivienda. Foto Empresa de Vivienda de Antioquia



El reto de la Empresa de Vivienda de Antioquia -VIVA-, encargada de fomentar una política de vivienda en el Departamento, será hacer un gran aporte y esfuerzo para reducir estos altos índices de pobreza, en donde sin duda alguna la vivienda como uno de los cuatro pilares de la política social del gobierno deberá incentivar y estimular a todos los actores para trabajar mancomunadamente en el logro de este objetivo.

La Empresa, ha tomado un rumbo con muestra de importantes realizaciones, y en esta constante evolución debe rediseñarse y aplicarse para mejorar lo hecho en el pasado. En este orden de ideas, VIVA debe adecuar su presupuesto, fortalecer las sinergias que posee y establecer nuevas alianzas.

El futuro de una verdadera Política de Vivienda de Interés Social para el Departamento dependerá de la estrecha relación que se teja entre las comunidades, las administraciones municipales, los gremios de la construcción, los concejos municipales, el Gobierno Nacional, las cajas de compensación familiar, las entidades gubernamentales, no gubernamentales y privadas del orden regional, local, nacional e internacional.

El desafío de la Empresa de Vivienda de Antioquia, en la Administración “Antioquia para todos. Manos a la obra” que lidera el Gobernador Luis Alfredo Ramos Botero, está encaminado a construir y consolidar una política de Vivienda de Interés Social sostenible y adecuada a cada región, articulada con los planes de desarrollo de los 125 municipios antioqueños en donde todos los actores confluyan con sus aportes. Estas sinergias nos posibilitarán adelantar unas líneas de acción que incluyan los siguientes programas:

Programa 1: Cofinanciación de vivienda nueva, con entorno saludable

Este programa pretende beneficiar a las familias antioqueñas que aún carecen de vivienda, con proyectos como:

Vivienda nueva: cuya estructura financiera está soportada en los aportes de la Gobernación a través de VIVA, el municipio, la comunidad, el Gobierno Nacional y la cooperación internacional.

Reubicación de vivienda: apoyo a las familias que habitan en zonas de alto riesgo o que han sido víctimas de situación de desastre. Estos proyectos, además de cumplir con las especificaciones de una vivienda nueva, precisan del certificado que justifique la causa de la reubicación.

Vivienda para población vulnerable: VIVA aportará recursos complementarios para vivienda a familias en situación de desplazamiento, comunidades indígenas, negritudes, discapacitados y mujeres cabeza de familia.



Programa 2: Cofinanciación de mejoramientos de vivienda

Este programa contribuye al mejoramiento de vivienda de familias propietarias que las habitan en condiciones de carencia y precariedad, con el fin de reducir el déficit cualitativo y de mejorar su calidad de vida, tomando como eje del accionar las siguientes premisas:

Una vivienda que es mejorada es una menos a construir en el futuro.

- Actúa sobre el único patrimonio de las familias de menores recursos y ayuda a conservarlo.
- Se interviene el lugar de arraigo de las familias, el ambiente donde han crecido y han creado relaciones, con lo cual se evita la desintegración de barrios y la destrucción de tejido social.
- Las principales deficiencias en las viviendas que se busca mejorar aluden a estructuras en situación de riesgo; construcción en materiales inadecuados (cartón, zinc, plásticos, otros); hacinamiento, carencia de unidades sanitarias, inundaciones, pisos de tierra, deficiencia de cubiertas e insalubridad.



Programa 3: Cofinanciación de legalización de viviendas

Se pretende aportar en la solución de la cultura de la ilegalidad en el tema de la propiedad de la vivienda en Antioquia, en particular:

Legalizar las viviendas cuya tenencia se considere irregular, pero donde se pueda demostrar la propiedad por algún tipo de mecanismo válido.

Acceso a recursos de carácter público para mejoramiento de vivienda.

Mejora en las fuentes de ingreso y, por ende, un mayor presupuesto para inversión social en los municipios mediante el cobro de impuesto predial.

Programa 4: Créditos complementarios para vivienda

A través del Fondo Rotatorio de Crédito se apoyará a familias de bajos recursos que no suelen ser sujetos de crédito por el sistema financiero tradicional, facilitándoles mayor accesibilidad y mejores condiciones para un crédito complementario para la adquisición de vivienda.

En todos los proyectos de vivienda nueva se debe completar el valor de la misma con un crédito complementario de las familias y éste será en un 90% solicitado a VIVA, debido no sólo a las condiciones de pago, sino a la facilidad y flexibilidad de los trámites.

Programa 5: Cofinanciación de viviendas por proyectos de entorno urbanístico

Permitirá que se mejoren las inmediaciones de algunos sectores deprimidos, interviniendo efectivamente en las vías, andenes, parques, arborización y otros que si bien no son vivienda, afectan su entorno y, por tanto, la calidad de la misma. Este programa tiene aplicabilidad en barrios de invasión que no tienen otra forma para mejorar los accesos, urbanismo, acueducto, alcantarillado y demás actividades adicionales a las anteriormente mencionadas.

Programa 6: Definición y puesta en marcha de una política pública de vivienda para Antioquia

El Departamento carece de una política clara, incluyente, transparente, pertinente y sobre todo eficaz, para enfrentar el grave problema de la vivienda. En este gobierno no sólo se establecerá dicha política, sino que se pondrá en marcha con VIVA, luego de que la Asamblea Departamental la adopte por ordenanza.

Programa 7: Gestión de proyectos para la reubicación de vivienda por eventos naturales, antrópicos y tecnológicos

Desde el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres –Dapard- se brindará asesoría y asistencia técnica a los municipios y comunidades afectadas por eventos naturales, antrópicos y tecnológicos, mediante los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres –Clopad- en la formulación y viabilización de los proyectos, y ante la Empresa de Vivienda de Antioquia en la reubicación de las viviendas que el Dapard identifique como ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.



Programa 8: Atención de desastres por eventos naturales, antrópicos y tecnológicos atendidos.

La Gobernación de Antioquia a través del Departamento Administrativo de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres, Dapard, en cumplimiento del Decreto 919 de 1989 brindará apoyo con el suministro de materiales para la atención de emergencias o desastres que afecten el territorio y las comunidades emplazadas.

Ante este reto, la Administración Departamental, a través de la Empresa de Vivienda de Antioquia, ofrece todo el apoyo y acompañamiento a los 125 municipios antioqueños, para brindar a miles de familias la oportunidad de acceder a una vivienda digna, como un camino para reducir la pobreza y la inequidad.

Organización social y el emprendimiento

a partir de la unidad de vivienda

La vivienda es asunto esencial en la construcción de la ciudad y en la superación de la pobreza. Lo es también para la vida, la estabilidad y la tranquilidad de las familias. Es el principal patrimonio y aspiración que toda familia en nuestro medio desea poseer. Por eso cuando el Estado se propone aportar a la solución del problema de vivienda no se trata simplemente de levantar más casas o apartamentos, se trata de construir y reconstruir comunidades y vecindarios que proporcionen el soporte social y ambiental para que los ciudadanos puedan vivir de manera segura y placentera, encontrar cerca los servicios básicos de educación, recreación e igualmente desarrollar algunas actividades económicas básicas. Se trata por tanto de ayudar a construir, con la participación de los pobladores mismos, hábitats para la vida, con buenos equipamientos colectivos, espacios públicos donde la gente se pueda encontrar y áreas verdes naturales que ayuden a la sostenibilidad de la ciudad en su conjunto.

Con un déficit cercano a las 50.000 viviendas sólo para la ciudad de Medellín, concentrado principalmente en los estratos 1, 2 y 3, sumado a la rápida densificación de la ciudad y al agotamiento de predios aptos y posibles para la construcción de vivienda de interés social, con 35.000 familias asentadas en zonas de alto riesgo, encontramos que el modelo de vivienda en altura es hoy la posibilidad más clara para el acceso a unas condiciones de habitación digna por parte de los grupos poblacionales

ubicados en los linderos de la pobreza extrema. La vivienda en altura se ha convertido en casi la única forma de solución en una ciudad como Medellín. A esto se suma el que la mayoría de los municipios del Valle de Aburrá se han negado, desde sus propios Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a favorecer el desarrollo de la vivienda de interés social, concentrando la mayoría de la demanda y de la oferta en la ciudad principal de este valle, agravando aún más la situación de ésta.

La propiedad horizontal es ante todo un modelo de habitación que pone de presente la interacción de todos los copropietarios como condición fundamental para la sana convivencia. Esa misma condición permite generar determinadas formas de organización social con una filosofía de autogobierno y autogestión, fundamentada en la posibilidad cierta de la participación de los individuos y las comunidades en el conjunto de las decisiones y proyectos del complejo habitacional.

Esas características muy propias de este modelo de propiedad han facilitado niveles de cohesión social, la cimentación de nuevos arraigos basados en propósitos comunes alrededor del cuidado y conservación del patrimonio individual y colectivo. Por supuesto, contiene también dificultades y amenazas como el individualismo y el autoaislamiento a nombre de una fementida independencia y autonomía, más propio en estratos socioeconómicos altos.



Clara Inés Restrepo Mesa y Boris Montoya Jaramillo,
Secretaría de Medio Ambiente de Medellín



Sin embargo, los proyectos que se vienen construyendo con el sistema de propiedad horizontal traen consigo nuevas cargas monetarias como gastos de transporte, costos de administración y sostenimiento, servicios públicos, impuesto predial, amortización de deuda (en algunos casos), adicional a otras relacionadas con sus ocupaciones habituales: guardada de herramientas de trabajo, transporte de mercancías, pues generalmente sus viviendas quedan muy alejadas de sus sitios originales de trabajo. Esto requiere una atención y cuidado igualmente importantes para el Estado si se quiere garantizar el éxito de los proyectos a mediano y largo plazo.

En procura de salirle al paso a esas dificultades, estos deben contemplar la construcción de espacios suficientes para el desarrollo de actividades productivas, encadenadas con el emprendimiento y la promoción de la economía solidaria y popular, con firme apoyo institucional. Deben incluir, además, bienes comunes como locales comerciales dispuestos para su aprovechamiento económico por las comunidades organizadas que puedan ser entregados en arrendamiento a los nuevos propietarios y sus dineros utilizados para ayudar al pago de los rubros de sostenimiento: aseo de áreas comunes, servicios públicos de zonas comunes, reparación y mantenimiento de los bienes de la copropiedad, seguros, seguridad preventiva y demás gastos legales, de tal suerte que la aventura de llegar a estos sistemas de vivienda no signifique una frustración sino un salto adelante por su dignidad.

La experiencia de los conjuntos habitacionales en las clases medias en nuestra ciudad muestra que las comunidades organizadas logran desarrollar formas de autogestión y gobierno propios, con excelentes desempeños en convivencia, reconocimiento y respeto por el otro, disminución de las diversas violencias, trato amable al medio ambiente, que por supuesto implica la creación de una nueva cultura. Este tipo de experiencias pueden replicarse en los nuevos conjuntos habitacionales para los estratos populares, siempre y cuando tengan un fuerte apoyo del Estado en su primera fase.

Todo ello ha sido posible porque las diversas normas y leyes que regulan la propiedad horizontal se han sintonizado con las realidades cambiantes, a propósito de la tendencia a ser el modelo predominante de habitación hacia adelante. Por supuesto, para comunidades que vienen de condiciones de pobreza y de hábitats barriales muy diferentes, el trabajo a desarrollar para lograr una buena convivencia se hace más complejo y exigente.

Desde la perspectiva del Plan de Gobierno de Alonso Salazar “más y mejores viviendas en hábitats dignos y comunidades sostenibles”, la solución de vivienda pasa a ser un aspecto esencial en la construcción de la ciudad incluyente que enfrenta la pobreza extrema con una política pública decidida a arropar a quienes más necesitan y menos posibilidades tienen. Es por lo tanto, una opción de compromiso ciudadano, de corresponsabilidad y de emprendimientos económicos para la supervivencia individual y colectiva.

Se requiere de una actuación municipal en lo social que potencie y dinamice las iniciativas de esas comunidades dotándolas del conocimiento de lo que significa ese nuevo sistema de vivienda al que van a acceder, de las leyes que regulan la propiedad horizontal, de sus derechos, obligaciones y prohibiciones, de las herramientas democráticas para la toma de decisiones.

Esa actuación significará un acompañamiento previo y subsiguiente a la ocupación de los inmuebles y un seguimiento continuado para verificar los avances de cada uno de los procesos, pero no como factor externo operado por agentes impersonales, sino como parte de la filosofía política esencial de la Alcaldía y ejecutada por sus propios medios.

Se debe buscar, entonces, abrir una línea especial de atención a estas comunidades con equipos de expertos que aboquen con responsabilidad esta tarea educadora, formadora en valores y dinamizadora de la Cultura E, desde y a partir de la unidad de vivienda.



Es también una gran oportunidad para que empresarios y empresas que deseen desarrollar proyectos de responsabilidad social, apoyen y acompañen las iniciativas empresariales y sociales de estas comunidades. Los operadores sociales y los expertos que se vinculen a este tipo de proyectos pueden verse fortalecidos con la colaboración de empresas y empresarios que acompañen con diferentes tipos de aportes a la construcción de esa nueva ciudad que empieza a surgir llena de retos, dificultades y oportunidades.

Para ese gran proyecto bandera de “Medellín con vivienda digna” que se dispone a construir 15.000 unidades durante los próximos cuatro años, es necesario contar con los servicios de asesores expertos en administración de complejos urbanos, también de gestores y mentores en emprendimiento comprometidos con el actual plan de gobierno, ojalá acompañados de padrinos empresariales que actúen a través de empresas o fundaciones y contribuyan con su experiencia y conocimiento.

Al cierre de este proceso podremos contar con unos ciudadanos y unas ciudadanas que han asumido el papel de constructores de la ciudad que todos soñamos, más equitativa, con igualdad de oportunidades y de verdad más educada. Es un proceso en el que todos, desde distintos ámbitos podemos aportar.

La confluencia de recursos

Solución a las necesidades de vivienda social

Juán Rodrigo Asvad Mesa
Subdirector de Vivienda y Obras de COMFAMA

Mirador del Valle es un proyecto que construye Comfama en convenio con el municipio de Medellín y que hace parte de la Ciudadela Nuevo Occidente, en el sector de Pajarito, en la comuna de Robledo. Esta zona contará con desarrollos urbanísticos y en la actualidad se beneficia del servicio de metrocable.



El caso del Municipio de Medellín

El proceso urbano industrial de los años 70 y siguientes trajo como consecuencia una fuerte presión sobre el suelo urbano por el rápido crecimiento de la población citadina y la disminución de la rural en todas las grandes localidades colombianas, y Medellín no fue la excepción. Como las soluciones ofrecidas por el viejo ICT y después por el Inurbe nunca alcanzaron el número creciente de hogares que demandaban vivienda. El resultado, lógico por lo demás, es la creación de grandes cinturones de miseria alrededor de los cascos urbanos con la ocupación ilegal y muchas veces violenta de predios que tuvieron alguna posibilidad de poder ser construidos.

Las urbanizaciones piratas también tuvieron su auge en estos tiempos y su velocidad de desarrollo era proporcional a la lentitud de las municipalidades para ponerles freno y buscarles soluciones. En caso de que se tuviera la certeza en la legalidad de los títulos de propiedad, los servicios públicos eran inexistentes y en los planteamientos urbanos primaba el ánimo de lucro del propietario sobre las necesidades de la gente.

En todas las circunstancias, la falta de servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario y de equipamiento estaba al orden del día. La pérdida de empleo industrial y las crisis económicas sucesivas contribuyeron a una muy baja inversión en las incipientes viviendas, y los procesos de consolidación fueron lentos.

¹Instituto de Crédito Territorial.

²Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

Los servicios públicos no eran problema, pues se suministraban de manera ilegal, primero mediante fraudes gigantescos y después como reivindicación política, sin importar las cuantiosas inversiones que implicaba para el Estado o las empresas de servicios públicos resolver dificultades de esta naturaleza en una "maraña" de casas.

El desplazamiento por la violencia también ha llevado a una gran masa de colombianos a las capitales, caracterizada por una reducida capacidad económica, analfabeta en proporción alarmante y de baja capacitación laboral, lo que hace más dramática su situación.

La ocupación sin esperanza de los botaderos de basura, las quebradas, los riesgos naturales (o riesgos inducidos por la gente de nuestras montañas) dan como resultado –en medio de grandes impactos ambientales– una marginalidad urbana que acuña una deuda social sin precedentes. Educación, salud, tejido social, convivencia, ingresos mínimos... sólo son una cara del aislamiento en que tenían que vivir.

Para el caso concreto de Medellín, la Bolsa Única Nacional de Subsidios ha sido la herramienta fundamental para atender este problema y la demostración palpable de que los subsidios dirigidos a la oferta de proyectos planificados son una mejor solución que los subsidios a la demanda de los hogares dispersos.

Es claro que la inversión requerida para lograr una solución de vivienda para todas las familias que ocupan suelos marginales o de alto riesgo en nuestras ciudades es de grandes proporciones, pero el inicio de la solución está en la confluencia de recursos del orden nacional, municipal y departamental. Para lograrlo, el Municipio de Medellín, después de aprobar el plan parcial de Pajarito, en el sector de Robledo, occidente de la ciudad, creó las condiciones para que este suelo rural pudiera ser incorporado a la malla urbana y pudiera ser ocupado por más de 14.000 familias en lo que ahora es conocida como la Ciudadela Nuevo Occidente.



Construida por COMFAMA

Unidad residencial Búcaros III, en Bello

Esta ciudadela es un macroproyecto de la Empresa de Desarrollo Urbano del Municipio de Medellín, EDU, y es un hito histórico en la aplicación de políticas de planificación y ordenamiento que devuelve a sus habitantes las condiciones de dignidad y mejoramiento de calidad de vida que en sus sectores de origen no tuvieron. El planteamiento básico es un conjunto de barrios entrelazados por una malla vial alrededor de la nueva estación del Metrocable y de centralidades autosuficientes en servicios para los habitantes de la ciudadela.



Allí, mediante un modelo de confluencia de subsidios departamentales, municipales y nacionales, en predios de la entidad territorial se iniciaron cinco barrios con características urbanísticas de calidad, por las vías de acceso, las zonas verdes, la vecindad al sistema Metrocable, la creación de núcleos zonales con servicios de educación, salud, y lo que es más importante, por la calidad espacial de los edificios plantados que demuestran que la manera más racional de aprovechar un predio es mediante construcción en altura.

La ciudadela, como modelo de desarrollo urbano planificado, permite la convivencia de grupos familiares de diferentes estratos sociales, y a la vez, propicia diferentes apalancamientos financieros: los subsidios de vivienda del Estado en sus diversos niveles, los créditos complementarios del sector financiero, del sector solidario, de las empresas afiliadas al sistema de la Compensación Familiar, entre otros; lo que incide en la conformación de una cultura diversa y heterogénea, es decir, sin dar lugar a la creación de ghettos.

Los siguientes cuadros muestran el número de familias postuladas, los subsidios asignados, los aportes económicos de los diversos actores y la cofinanciación de las familias

Proyectos en el Municipio de Medellín postulados por COMFAMA

Proyecto	Postulados	Asignados
Las Flores Etapas I, II y III	771	570
La Aurora y Mirador de La Huerta	4.876	411
La Montaña	1.262	558
Desastres Moravia - Reubicación Cerro de Basuras	458	322
Desastres Oasis Tropical	234	118
Desastres Altos de La Virgen	77	52
	7.678	2.031

Procedencia de los hogares

Las Flores: población de los reasentamientos del Barrio Moravia y Cañada Negra.

La Montaña: área de influencia de Metrocable, habitantes de los barrios Andalucía, Populares 1 y 2, Santo Domingo Savio y otros reasentamientos de Candelaria y la quebrada Juan Bobo.

Desastres Moravia y Oasis: reubicación de habitantes del Cerro de basuras y de víctimas del incendio del sector del Oasis Tropical.

Desastre Altos de la Virgen: reubicación de hogares del incendio en San Javier la Loma Oriental - Comuna 13.

Apalancamiento financiero de los hogares beneficiarios

Proyecto	Asignados	Subsidio nacional	Aporte ente territorial	Crédito	Valor vivienda
Las Flores	570	4.349'100.000	3.044'370.000	3.479'280.000	10.872'750.000
La Aurora - La Huerta	411	2.188'575.000	2.918'100.000	3.277'725.000	8.384'400.000
La Montaña	558	3.906'000.000	3.320'100.000	4.157'100.000	11.383'200.000
Desastres Moravia	322	2.758'896.000	2.393'104.000		5.152'000.000
Desastres Oasis	118	1.074'708.600	813'291.400		1.888'000.000
Desastres Altos de La Virgen	52	473'600.400	473'600.400		947'200.800
Total	2.031	14.750'880.000	12.962'565.800	10.914'105.000	38.627'550.800

En el panorama nacional, según la Superintendencia del Subsidio Familiar, se muestra que en los dos últimos años casi se ha duplicado la cantidad de subsidios entregados por todas las Cajas de Compensación:

Subsidios asignados y entregados con recursos propios y del gobierno

	2005	2006	2007	Total
Subsidios asignados	65.647	81.237	80.560	227.444
Subsidios entregados	46.119	52.468	59.245	157.832
Monto de subsidios entregados	\$267.038'492.000	\$313.689'139.000	\$417.087'341.000	\$997.814'972.000

Participación de otros actores

Dentro de este macroproyecto de la Ciudadela Nuevo Occidente no sólo tienen cabida los hogares independientes, sino que mediante alianzas, el Municipio de Medellín ha vinculado a otros actores. En el caso de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, COMFAMA, se ejecuta actualmente el proyecto Mirador del Valle, cuya primera etapa consta de 608 soluciones de vivienda, dirigidas a sus trabajadores afiliados, que al interior de su grupo familiar ganan un salario mínimo legal.

Dicho logro tiene sus bases en el viejo adagio que afirma que “la unión hace la fuerza”. Aquí los subsidios del orden nacional vienen de COMFAMA gracias a los recursos parafiscales que aportan sus empresas afiliadas, y los subsidios departamentales, de la empresa Vivienda de Antioquia, VIVA, y del Municipio, mediante el Fondo de Vivienda de Medellín, Fovimed.

Según las cifras, el apalancamiento financiero de esta primera etapa es este:

Los diferentes subsidios de vivienda de las entidades comprometidas equivalen a \$7.478'400.000, sumados a los créditos complementarios, por valor de \$3.882'080.000, y los aportes de ahorro previo de los beneficiarios \$1.824'000.000. Total de recursos apalancados en la primera etapa: \$13.184'480.000.

Innovación y buenas prácticas en Latinoamérica

Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de COMFAMA

Presentamos una reseña de tres casos exitosos en mejoramiento y producción de vivienda en América Latina y el Caribe, cuya experiencia fue destacada por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, en el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores prácticas de 2005 y por el Banco Interamericano de Desarrollo.



Los ejes temáticos de las políticas públicas para combatir la pobreza urbana están centrados en el acceso al suelo urbano o regularización de la propiedad, acceso a servicios urbanos, vivienda adecuada a las necesidades y capacidades financieras de la población, dotación de equipamientos urbanos para el desarrollo social, y oportunidades de empleo e ingreso.

La población urbana en condición de pobreza en América Latina supera los 140 millones de personas y el déficit habitacional se calcula en cerca de 50 millones de unidades. La mayoría de las políticas novedosas en esta materia están dando cada vez mayor relevancia a una perspectiva integral de la solución articulando programas de vivienda, nutrición, salud y educación para construir o mejorar barrios saludables.

La experta Joan MacDonald, en investigación realizada para la CEPAL ("La otra agenda urbana", Santiago de Chile, 2005), considera que el mejoramiento barrial debe ser un componente clave de las políticas de vivienda para mitigar la pobreza. Propone que mediante la consolidación de asentamientos informales y regularización de predios se evite el desarraigo, se preserven redes sociales y se fortalezca el capital social de los barrios pobres. Generalmente una acción concertada entre municipios, ONG locales y comunidad para intervenir un hábitat precario motiva a las familias a mejorar sus unidades familiares.

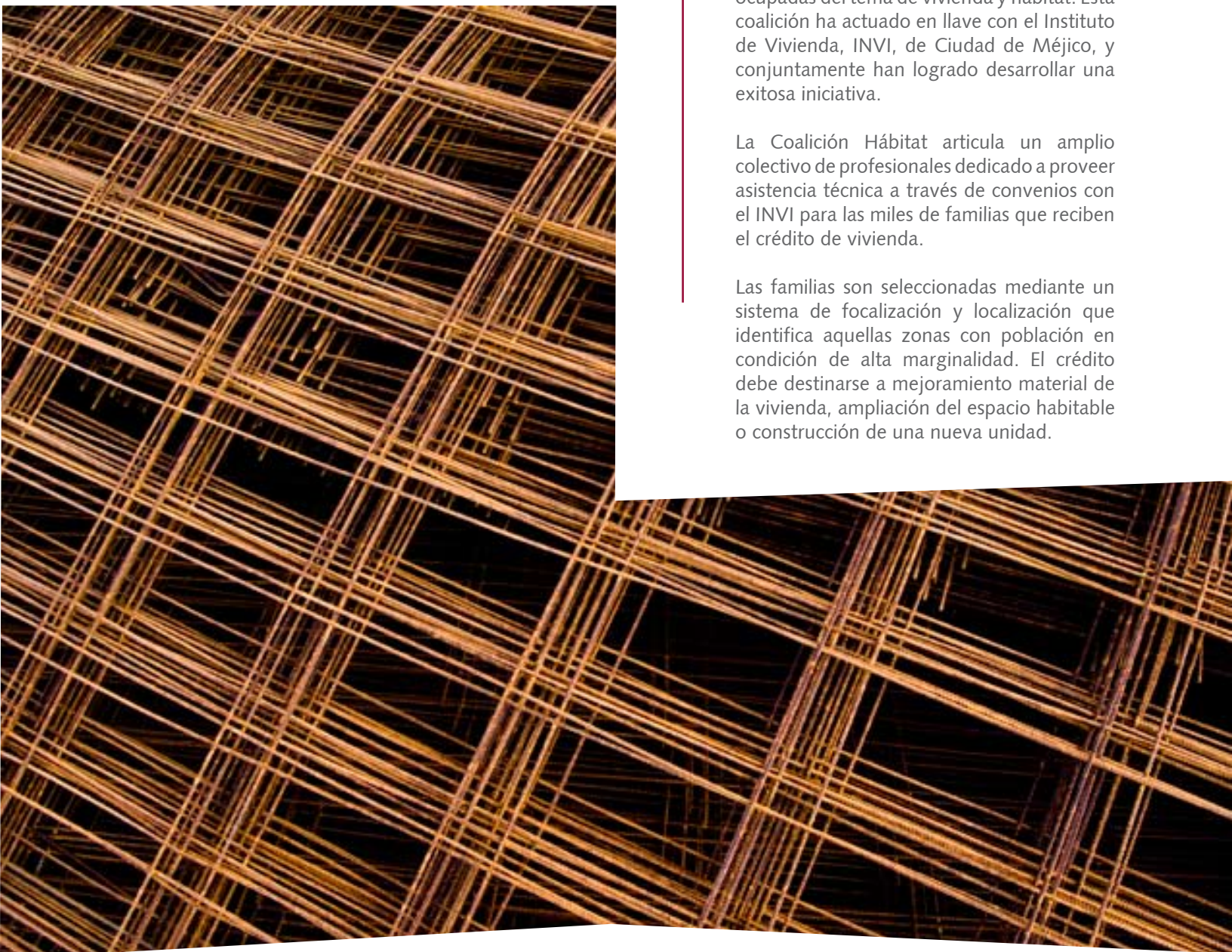


Programa de Mejoramiento de Vivienda, PMU. Méjico

En Méjico existe la denominada Coalición Hábitat, cuyo objeto es trabajar en red con todas las organizaciones de la sociedad civil ocupadas del tema de vivienda y hábitat. Esta coalición ha actuado en llave con el Instituto de Vivienda, INVI, de Ciudad de Méjico, y conjuntamente han logrado desarrollar una exitosa iniciativa.

La Coalición Hábitat articula un amplio colectivo de profesionales dedicado a proveer asistencia técnica a través de convenios con el INVI para las miles de familias que reciben el crédito de vivienda.

Las familias son seleccionadas mediante un sistema de focalización y localización que identifica aquellas zonas con población en condición de alta marginalidad. El crédito debe destinarse a mejoramiento material de la vivienda, ampliación del espacio habitable o construcción de una nueva unidad.



Las acciones de mejoramiento están prioritariamente dirigidas a cinco grupos poblacionales: adultos mayores de 64 años, madres cabeza de familia, indígenas, personas con discapacidad y madres solteras. El programa tiene un alto componente de equidad de género y el 57% de los beneficiarios han sido mujeres. La prioridad del programa es atender problemas como el hacinamiento, el desdoblamiento familiar, la vivienda precaria, y fomentar el arraigo familiar y barrial.

El PMV ha contribuido a generar cerca de 55.000 empleos entre directos e indirectos y ha dinamizado el consumo de materiales e insumos de construcción con microempresas locales en los propios barrios.

De las principales virtudes logradas por este programa ha sido la articulación de actores públicos y privados con trayectoria en la producción de vivienda y adecuación de hábitat. Se ha logrado sistematizar la planeación, el diseño y la operación de programas de mejoramiento. Esta convergencia de proyectos e intereses, incluyendo la participación comunitaria, se ha traducido en un programa que ha realizado cerca de cien mil soluciones en sólo Ciudad de México.



El monto de crédito para mejoramiento es del orden de lo US\$3.500 y para construcción es de cerca de US\$7.000. El financiamiento se otorga bajo la figura de "crédito a la palabra", sin cobro de intereses, el beneficiario debe aportar el 5% del monto del crédito al momento de recibir el préstamo y por buen pago o pago oportuno es premiado con descuentos del 15%.

Las organizaciones civiles han sido fundamentales en la generación de capacidades para que las poblaciones tomen decisiones acertadas para adecuación de espacios habitables, administración de los recursos y cumplimiento de normas y reglas propias del ordenamiento urbano. En un período de tres años el programa PMV ha financiado cerca de 95.000 acciones de intervención.





El enfoque ha estado centrado en lograr rentabilidades múltiples, en lo social, académico y económico, pensando sobre todo en la atención del déficit cualitativo de la vivienda con programas de mejoramiento del hábitat.

Programa Mejorar lo Construido. Colombia

Este ha sido un programa aplicado en barrios marginales de Bogotá y está orientado a atender el déficit cualitativo de vivienda con programas de mejoramiento del hábitat. Se ha diseñado y aplicado utilizando metodologías y herramientas innovadoras y participativas. El enfoque ha estado centrado en lograr rentabilidades múltiples, en lo social, académico y económico, pensando sobre todo en la atención del déficit cualitativo de la vivienda con programas de mejoramiento del hábitat.

La movilización de recursos ha provenido de una alianza entre grupos técnicos, instituciones gubernamentales, cajas de compensación y pobladores mediante el otorgamiento de subsidios y créditos. Para la eficacia de esta alianza fue fundamental la gestión de un grupo de asesores denominado Barrio Taller, quienes se constituyeron en el enlace entre los pobladores que necesitaban los programas habitacionales y quienes tenían los recursos que eran las Cajas de Compensación y el Estado.

Entre los componentes claves que han incidido en el éxito y credibilidad del proyecto se destacan las estrategias de promoción social, la perspectiva de asesoría técnica orientada a vivienda progresiva y diseño participativo y transparencia en el manejo de los recursos. Alrededor de esta concepción se ha logrado consolidar un equipo muy especializado en el campo de hábitat popular para el desarrollo de investigación y desarrollo de proyectos de que generan empleo para la ejecución de procesos constructivos.

Es un proyecto que en cinco años ha beneficiado a más de 6.000 familias e invertido recursos del orden de los US\$8 millones. Entre los resultados más interesantes está el de haber incidido en un cambio favorable de conductas y actitudes de los pobladores como consecuencia de un espacio habitacional más amable, así como el mejoramiento de los ingresos de las familias al tener oportunidad de realizar un desarrollo progresivo de la vivienda que les permite arrendar parte de ésta o utilizarla como espacio productivo.

Es claro que este es un modelo con énfasis en atención personalizada que ha permitido un diálogo de saberes en la relación arquitecto-poblador, respetando la cultura, actitudes y patrones de comportamiento de los beneficiarios, metodología que enriquece de manera particular el déficit cualitativo de vivienda en barrios populares. Por tanto no es una metodología fácil de aplicar en proyectos masivos de vivienda nueva, pero es el inicio de la exploración y multiplicación de proyectos cada vez con mayor cobertura en el campo de hábitat popular bajo la concepción de rentabilidades múltiples.

Esta experiencia de Barrio Taller es un modelo con amplias perspectivas de replicarse, sobre todo en áreas periféricas de las ciudades, donde se pueda aprovechar el proceso de mejoramiento integral de barrios para incorporar esta concepción de hábitat involucrando la participación de urbanistas, arquitectos y pobladores.

A partir de 1997, el gobierno chileno puso en marcha una política habitacional que esencialmente establecía que la construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno actuaría como facilitador, por medio de una ayuda con subsidios directos para complementar el insuficiente poder adquisitivo de las familias más necesitadas. Esta idea original se fue distorsionando en la medida en que se subvencionó a hogares con diversos niveles de ingreso y no sólo a los de más bajos ingresos. Con el tiempo también fue evidente que las empresas constructoras y los bancos no atendían la demanda por viviendas económicas.



La vivienda social: lecciones del modelo chileno

En este análisis comparativo incluimos unas consideraciones del modelo chileno a partir del estudio realizado por el investigador Eduardo Rojas para el Banco Interamericano de Desarrollo, con el fin de aprender de sus virtudes y deficiencias.

Como marco de referencia teórico, es conveniente señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido como lineamiento de política de reforma para el sector público en esta materia, que el Estado facilite al mercado lograr una mayor eficiencia en la producción y asignación, mediante la reducción de costos de transacción de terrenos y casas y el aumento de abastecimiento de terrenos con servicios básicos. En cuanto al rol del sector privado, el BID sugiere que este debe asumir la responsabilidad exclusiva de la construcción de vivienda y la oferta del crédito.

A partir de 1997, el gobierno chileno puso en marcha una política habitacional que esencialmente establecía que la construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno actuaría como facilitador, por medio de una ayuda con subsidios directos para complementar el insuficiente poder adquisitivo de las familias más necesitadas. Esta idea original se fue distorsionando en la medida en que se subvencionó a hogares con diversos niveles de ingreso y no sólo a los de más bajos ingresos. Con el tiempo también fue evidente que las empresas constructoras y los bancos no atendían la demanda por viviendas económicas.



De esta realidad surgió un modelo de intervención estatal en la que el gobierno a través de su Ministerio de Vivienda (MINVU) contrata con particulares la construcción de inmuebles de bajo costo y los distribuye entre beneficiarios inscritos en un listado único nacional. El sistema mixto de financiamiento y producción establece dos niveles para adquisición de vivienda de interés social:

1. Viviendas construidas por el gobierno, contratadas con constructoras privadas, que se entregan a familias de bajos ingresos, a través de subsidios y crédito público, y
2. Viviendas con ayuda gubernamental, en las que se combinan subsidios gubernamentales con préstamos de bancos privados y ahorros de beneficiarios para adquirir viviendas construidas por inmobiliarias privadas.

En el primer nivel se incluyen el Programa de Vivienda Básica, que provee una pequeña vivienda completa y el Programa de Vivienda Progresiva (PVP) que proporciona un núcleo habitacional mínimo, es decir, una habitación y un baño en un terreno totalmente urbanizado que facilita la autoconstrucción o mejora progresiva. Para el primer programa, sólo se incluyen como beneficiarios quienes tengan ingresos por debajo de los US\$220 mensuales. El costo de una vivienda básica de aproximadamente 40 m² es de un promedio de US\$6.500.

El PVP está previsto para familias con ingresos inferiores a los US\$100 al mes, y por tanto no tienen ninguna capacidad de ahorro; no se les exige pago después de la asignación del terreno. Los hogares con estos ingresos se ubican en los dos quintiles más bajos y concentran el 45% de la población chilena. El Banco Interamericano ha apoyado el programa de vivienda progresiva en la medida en que establece una contribución inicial mínima por una sola vez y el beneficiario dedica su capacidad de ahorro a mejorar el núcleo habitacional.

Como resultado de esta estrategia, el MINVU se ha convertido en la empresa inmobiliaria más grande de Chile. Compra terrenos, contrata la construcción y entrega más de 40.000 viviendas al año, lo que representa el 30% del total de viviendas construidas.



Logros del modelo chileno

El principal alcance de este modelo ha sido el de conseguir una focalización de los subsidios en los dos quintiles más bajos de la escala de distribución del ingreso. Esto se debió principalmente a la creación de un sistema unificado para la certificación de subsidios, por medio del cual se identifican las necesidades a partir del tamaño de la familia, el ingreso y las necesidades habitacionales. Este sistema ha garantizado transparencia, autonomía frente a presiones políticas y reducción del rango de familias en condición de solicitar subsidios. A pesar de todo persiste una desventaja de acceso para las familias que no tienen ninguna capacidad de ahorro.

El segundo gran logro de la política habitacional chilena ha sido la incorporación del sector privado a la competencia del mercado creado por los subsidios y la disponibilidad de financiamiento a largo plazo. A este significativo rol de constructores privados, a la par con la intervención estatal, contribuyeron sin duda las reformas financieras y de la seguridad social en Chile a mediados de los ochenta.

Otro logro importante ha sido la credibilidad de la población en la eficacia de la política. Hay un alto nivel de participación de familias de escasos recursos en los programas de ahorro habitacional que exige el sistema de subsidios y se han eliminado casi por completo las ocupaciones ilegales de tierras. Se están produciendo más de 100 mil unidades de vivienda nuevas al año, de las cuales más de 40 mil son construidas con ayuda del Estado.

Los desafíos del modelo

Las principales complicaciones de este modelo han sido:

- La minimización de costos,
- La no atención de las preferencias de los beneficiarios y
- La rigidez en la estructura de financiamiento.

La estandarización del subsidio para un solo tipo de vivienda impide que el sistema ajuste los pagos al ingreso familiar. Esto de alguna manera se asocia con una ineficiencia que surge de la incapacidad para movilizar todos los recursos que una familia puede destinar para adquirir vivienda, lo cual sugiere que familias con relativamente mejores ingresos se están beneficiando de subsidios con mayor valor monetario que el de beneficiarios de vivienda progresiva con menores ingresos. Esta situación se agrava con la alta morosidad de la cartera fiscal del programa de vivienda básica, factores sumados que inciden en la inequidad de acceso a los más pobres. Se genera un círculo vicioso en la medida en que a mayor morosidad, más recurrente se vuelve la estrategia de minimización de costos.



El excesivo enfoque cuantitativo de la política de los gobiernos democráticos provocó duras críticas que obligaron a la administración Bachelet a reorientar la política hacia viviendas de mejor calidad y no apostarle a cualquier solución. El nuevo enfoque es que a los beneficiarios “no les toque una casa”, sino que ellos puedan directamente participar del diseño y la construcción. Especial relevancia se está aplicando a la calidad del entorno, asignando subsidios para vivienda social localizada en sectores urbanizados y dotados de servicios de saneamiento, educación, salud y transporte. Así mismo, se han fortalecido los programas de renovación de terrenos céntricos y la adaptación de viviendas existentes. El objetivo es lograr viviendas dignas de un promedio de 63 metros cuadrados y con dos dormitorios por lo menos.

Con este nuevo enfoque de calidad del ambiente urbano se intenta revertir la tendencia de seguir afectando los

mejores terrenos agrícolas en la periferia de ciudades como Santiago y la creación de grandes barrios de familias de bajos ingresos desprovistos de los equipamientos urbanos básicos y promovidos por la propia política estatal.

Finalmente, está el desafío de fortalecer la participación del sector privado en el dinamismo de la producción y financiamiento de la vivienda social. Para ello se plantea flexibilizar el Programa de Viviendas Básicas permitiendo la introducción de un financiamiento privado respaldado por el gobierno y que consulte mejor la capacidad real de pago de los hogares, incluso permitiendo rangos de precios más amplios para la oferta de viviendas. Este sin duda será un incentivo adicional para articular mejor la colaboración entre sector público y privado en materia de producción de vivienda de interés social.





ISSN 1692 - 4959



Medellín, Colombia . Abril de 2008

9 771692 495009