

## Medellín, mi casa. Ciudad pensada y construida por todos

**Diego Restrepo Isaza**<sup>1</sup>

diego.restrepo@isvimed.gov.co

**Jhaned Biviana Arango Puerta**<sup>2</sup>

jhaned.arango@isvimed.gov.co

### Resumen

La ciudad de Medellín en su proceso de revisión y ajuste del POT 2005–2008, incorporó e institucionalizó el Sistema Habitacional<sup>3</sup> y el Plan Estratégico Habitacional, en armonía con el Objetivo 7 de Desarrollo de las Metas del Milenio (ODM): Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, en sus Metas 10: Acceso a agua potable y saneamiento básico acueducto y alcantarillado al año 2020” y, 11: Disminuir el número de hogares que habitan en asentamientos precarios, mediante las líneas de acción de -ciudades amables- detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios y atender los asentamientos precarios existentes.

En este marco se construyó colectivamente el Plan Estratégico Habitacional-PEHMED al 2020. Un instrumento de política pública para orientar la acción de los actores del Sistema Habitacional, a partir de la apuesta por la constitución de territorios integrados, incluyentes, habitables y equitativos; es el resultado de tres años de trabajo con actores diversos de la ciudad y de la región liderados por la Alcaldía de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Instituto Social de Vivienda y

---

<sup>1</sup> Abogado, Consultor Inmobiliario y Urbano. Director General del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-ISVIMED.

<sup>2</sup> Trabajadora social, Profesional Gestión Comunitaria del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-ISVIMED, Investigadora asociada Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia.

<sup>3</sup> “...Conjunto organizado de interrelaciones entre los diversos actores que intervienen en las políticas públicas de vivienda y hábitat que a través de un proceso comunicativo integran los conceptos, orientaciones, objetivos, estrategias criterios, programas, proyectos, acciones, mecanismos, herramientas y El Plan Estratégico Habitacional como instrumento de planeación y gestión de la política pública habitacional...” POT- Medellín, Acuerdo 46 de 2006.

Hábitat de Medellín-ISVIMED, con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín a través de la Escuela del Hábitat, y, la Organización Viva la Ciudadanía quien lo presento públicamente a la ciudadanía como la ruta definida por Medellín, en vivienda y hábitat sostenible para la próxima década.

Como resultado del proceso de construcción de política pública de vivienda en Medellín, el PEHMED se convierte en un plan que proyecta la municipalidad hacia el año 2020, en tanto territorio que garantiza el derecho a la ciudad, a la vivienda digna, al hábitat sostenible y le apuesta directamente al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de sus habitantes, con énfasis en las poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad.

### **Diagnóstico del Sistema Municipal Habitacional**

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

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

Por la amplitud, la interdisciplinariedad y composición compleja del tema habitacional, fue necesario diseñar y construir el Sistema Habitacional como campo de referencia y de actuación de la política habitacional de la ciudad de Medellín; en este orden de ideas, en la construcción colectiva del diagnóstico, se realizó el análisis interno y externo del Sistema Habitacional en una matriz DOFA por grupos de actores para los ámbitos urbanos y rurales, el cual planteó la síntesis de las problemáticas del Sistema y permitió la conclusión de su análisis estratégico. Al aplicar la FODA - fortalezas, oportunidades debilidades y amenazas, para el análisis del sistema, se obtuvo el resumen de la situación actual, identificando potencialidades y limitaciones y los

desafíos resultantes de combinar debilidades y oportunidades (DO) y en forma conjunta con la caracterización de las variables clave permitiendo marcar la ruta para la construcción colectiva del futuro deseado posible; ahora bien, por la cantidad de información de la misma se decidió organizarla en cuatro temas estratégico previstos en el POT: Acuerdo 46 de 2006: \*Cobertura y Calidad - \*Gestión del Suelo e Inmobiliaria, Fomento y Productividad - \*Financiamiento y Asequibilidad - \*Desarrollo Institucional.

En esta etapa diagnóstica, la aplicación de la herramienta MIC - MAC<sup>4</sup> determino el Sistema Habitacional en 7 variables motrices estratégicas seleccionadas, mediante la reflexión colectiva de los actores participantes, una vez definidas estas se procedió a la delimitación del sistema, tomando la definición conceptual de las variables, su situación actual desde un enfoque de derechos y las tendencias más fuertes que se perciben en la ciudad, en cuanto al juego de actores, desde una matriz de actores por variable, se valoró la relación entre todos para identificar los de mayor poder, es decir qué cambios podrían ser posibles contando con su cooperación y voluntad, dado que el conocimiento de los actores permite establecer frente a las variables estratégicas acuerdos y, por lo tanto, contribuyó a una mayor comprensión de los conflictos manifiestos y latentes entre ellos, facilitando su resolución parcial o total para no entorpecer el logro de los objetivos trazados.

A través de la participación activa de los actores se realizó una actividad de exploración de escenarios<sup>5</sup> de ciudad: actual tendencial y apuesta, para facilitar la construcción del direccionamiento estratégico y los componentes del sistema habitacional.

### **Proceso de construcción colectiva**

Para la formulación del Plan Estratégico Habitacional se construyó e implementó una metodología que desde el enfoque prospectivo, sistémico, participativo, de planeación estratégica y concurrente, incorporó los criterios de integralidad y sostenibilidad, equidad social y territorial; la visión urbana–regional, participación y corresponsabilidad, temas consagrados en el artículo 134, Acuerdo 046 de 2006. En este sentido y conforme los criterios expuestos, el proceso de construcción colectiva del PEHMED-2020 se realizó tomando como elementos cruciales las etapas de diagnóstico estratégico habitacional, escenarios, marco de actuación, direccionamiento estratégico, programas y proyectos.

---

<sup>4</sup> Matriz de impactos cruzados-multiplicación aplicada a una clasificación de los métodos de la prospectiva.

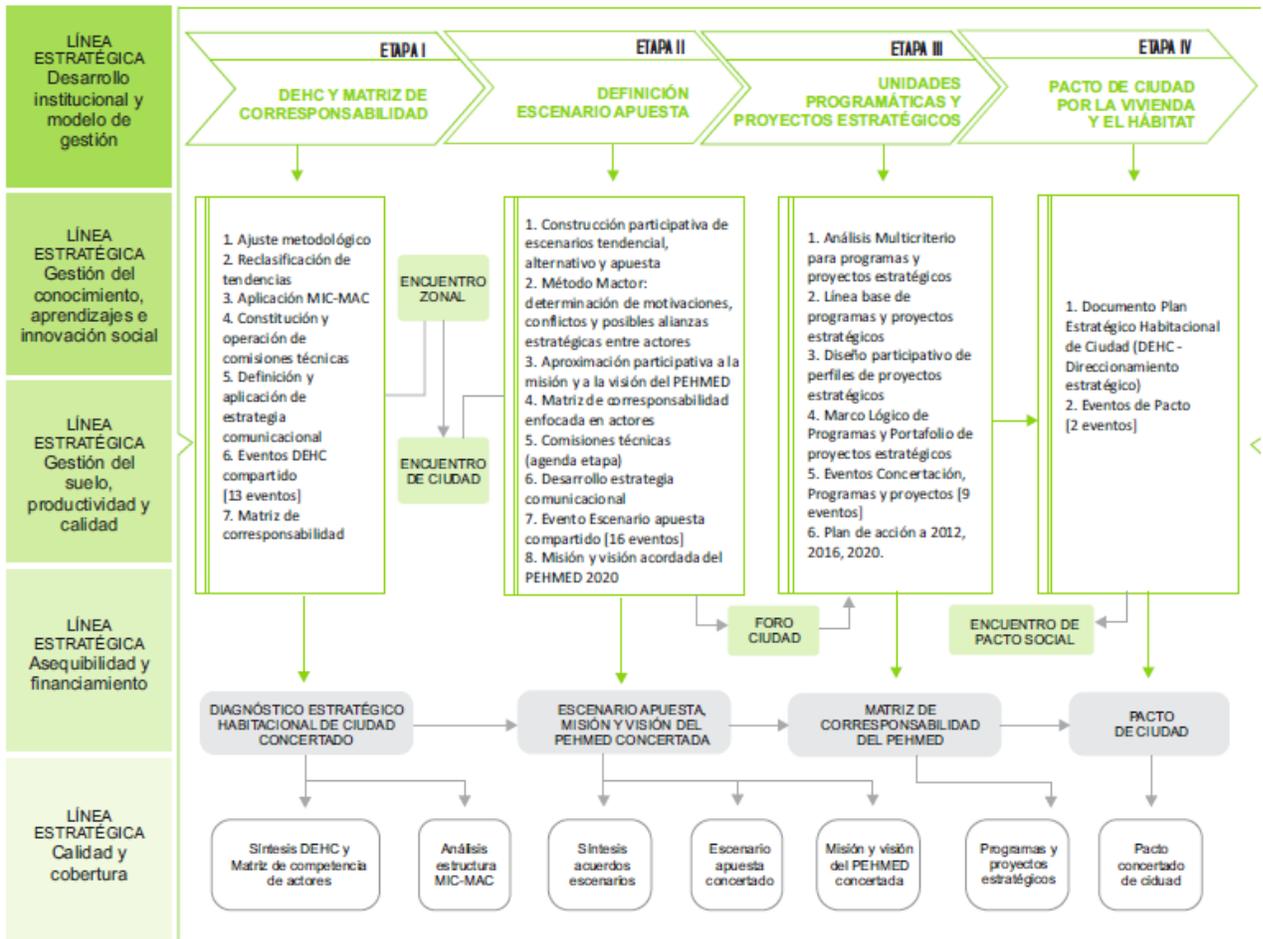
<sup>5</sup> Entendido como un conjunto de imágenes futuras, formado por las características de una situación y por opciones que permiten pasar de un presente a otro a través de hechos y eventos que inciden en un cambio, partiendo de una situación base para estructurar posibles respuestas.

La estrategia metodológica se apoyó en instrumentos pedagógicos, comunicativos y participativos, así como en la identificación, caracterización, delimitación y jerarquización de la acción, junto a herramientas y procedimientos propios de la planeación prospectiva estratégica que permitieron visibilizar y priorizar las variables constitutivas del Sistema Municipal Habitacional y del Análisis Estratégico, enfatizando en los criterios y elementos fundamentales para la toma de decisiones en cuanto a prioridades de intervención.

Con los diversos actores involucrados en la política pública habitacional (públicos, privados, solidarios y académicos) se definieron alcances que permitieron en forma de aproximaciones sucesivas e interactivas, la configuración de diferentes productos constituyentes del Plan. La estrategia pedagógica se basó en las dimensiones del ser, el saber y el hacer, para lograr concretar las propuestas de un futuro posible y deseado, como medios y herramientas para el análisis estructural prospectivo: El método MIC-MAC (matriz de impacto cruzado), Análisis de Juego de Actores (el método MACTOR), y el modelo -multicriterio y jerárquico- para la toma de decisiones.

En total se realizaron 93 encuentros pedagógicos, con la participación de 1.827 participantes de los talleres prospectivos y se conformaron 6 comités habitacionales zonales, 5 comités habitacionales corregimentales y el Comité Técnico conformado por representantes del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-ISVIMED, y la Universidad Nacional, que facilitó la puesta en escena de las modalidades y actuó como actor deliberativo en torno a lo referente a las metodologías utilizadas.

Gráfico 2. Etapas y productos del Plan.



## **Direccionamiento estratégico**

El direccionamiento prospectivo estratégico del Sistema Municipal Habitacional-SMH, entendido como un proceso sistémico, flexible y periódico, articulado a los cambios internos y externos del sistema y al seguimiento, monitoreo y evaluación del PEHMED como el principal instrumento de gestión del Sistema Municipal Habitacional, se construyó con la participación de los actores públicos, solidarios, privados, académicos, sociales, comunitarios, urbanos y rurales, a través de procesos continuados de reflexión, recogiendo y promoviendo la inteligencia organizacional y social así como la apropiación colectiva de conocimientos, buscando generar competencias conceptuales y metodológicas.

Con la implementación de la estrategia pedagógica y comunicacional, los participantes fueron quienes construyeron progresivamente la apuesta, generándose múltiples ciclos de obtención de conocimiento, validación, ajuste y retroalimentación permanente entre todas las etapas del ciclo de construcción del Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020. En este sentido, el direccionamiento estratégico se compone del Marco de Actuación Estratégica en donde se definen la visión, la misión, principios, valores y las nociones que dan sentido y orientación al plan, así como el despliegue estratégico del PEHMED estructurado por: 2 objetivos estratégicos, 5 líneas estratégicas con sus respectivas propósitos, 48 criterios de actuación, 12 programas, 32 proyectos y la Agenda Hábitat Medellín, con los que materializan las acciones por medio de metas concretas medibles y evaluables, a través de los indicadores de gestión, resultados e impactos.

La estrategia ayudará a poner orden a las intervenciones y asignar los recursos para que el PEHMED 2020 sea pertinente y viable política y socialmente, considerando intereses, necesidades y expectativas de los actores involucrados y los cambios de futuro, por tanto, la misión y visión del PEHMED 2020 son los siguientes:

**Misión:** Medellín en la construcción del Estado social y democrático de derecho contribuye a mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población garantizando el acceso a la vivienda digna, articulada con los derechos a la ciudad, de las personas, los grupos familiares y los asentamientos humanos urbanos y rurales, especialmente de sus habitantes en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad.

**Visión:** Al 2020 Medellín contará con un sistema habitacional coordinado y articulado a nivel local, metropolitano, regional, nacional e internacional, que garantiza la realización de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de sus habitantes y promueve

la construcción de territorios urbano-rurales integrados, incluyentes y habitables en un marco de actuaciones corresponsables, participativas, solidarias y equitativas.

A continuación puede observarse la relación entre los componentes del sistema, con los objetivos y las líneas del sistema:

Cuadro. Relación entre los componentes del Sistema, con los objetivos y las líneas estratégicas.

| Variables estratégicas  | Componentes o Subsistemas   | Objetivos Estratégicos   | Líneas Estratégicas  |
|---|---|--|--|
| VARIABLE 1<br>Derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat. | <b>COMPONENTE 1</b><br>Desarrollo Institucional y Modelo de Gestión Habitacional. | <b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</b><br>Construir gobernabilidad y gobernanza democrática de los asentamientos humanos y el sistema habitacional.   | <b>LÍNEA ESTRATÉGICA 1</b><br>Desarrollo Institucional.  |
| VARIABLE 2<br>Modelo de gestión pública.                                  |   |  | <b>LÍNEA ESTRATÉGICA 2</b><br>Gestión del conocimiento, aprendizaje e innovación social.                               |
| VARIABLE 3<br>Ciencia, tecnología e innovación social.                    | <b>COMPONENTE 2</b><br>Cobertura y Calidad Habitacional.                          | <b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2</b><br>Garantizar la realización progresiva de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de los hogares y los asentamientos humanos del municipio en su contexto urbano-regional y las obligaciones que de ello se derivan, potenciando las capacidades humanas y sociales de la población en situación de desigualdad y exclusión social, en el marco del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. | <b>LÍNEA ESTRATÉGICA 3</b><br>Gestión del suelo, productividad y calidad en la producción de la vivienda y el hábitat. |
| VARIABLE 4<br>Cambios sociodemográficos y dinámicas poblacionales.        |   |  | <b>LÍNEA ESTRATÉGICA 4</b><br>Asequibilidad a los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat.                      |
| VARIABLE 5<br>Gestión del suelo, fomento y Productividad.                 |   |  | <b>LÍNEA ESTRATÉGICA 5</b><br>Gestión de cobertura y calidad de los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat.    |
| VARIABLE 6<br>Asentamientos precarios.                                    |   |  |  |
| VARIABLE 7<br>Valoración del patrimonio familiar y colectivo.             |   |  |  |

De esta manera, y a través del *Sistema de Gestión del PEHMED 2020*, se motiva la participación ciudadana y articula los diversos actores en el sistema en torno al conjunto integrado de funciones de planeación, organización, coordinación, concertación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas del Plan, se generan las acciones conjuntas con las que se concretarán las transformaciones necesarias, los resultados y los impactos esperados en materia de vivienda y hábitat en el municipio de Medellín, garantizando la protección y realización progresiva a los derechos de vivienda digna y de hábitat que contribuyen a la obtención de derechos conexos como la protección integral a la familia, la salud y el saneamiento ambiental.

## **Reflexión a modo de cierre**

La experiencia de las grandes ciudades del país sugiere que el éxito de las intervenciones en asentamientos precarios depende de la articulación de las políticas e inversiones sectoriales (especialmente la de vivienda con agua potable y saneamiento básico), la disponibilidad de recursos, la adopción de una visión de largo plazo y de la participación de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad, por tanto, la política habitacional deberá contribuir con la integración y el desarrollo urbano regional con la promoción de una adecuada distribución de los asentamientos humanos en el contexto del sistema de ciudades articulándose a las políticas territoriales de movilidad, transporte y centralidades.

En este orden de ideas, el proceso de construcción y consolidación del instrumento de política pública en los componentes de vivienda y hábitat del Municipio de Medellín al 2020, van dirigidos a reconocer que el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada, ha significado un cambio en la manera de orientar las políticas habitacionales y urbanas para la planeación de las ciudades en Colombia, lo cual conlleva a que en la agenda pública se asuma un papel protagónico en la producción y mejoramiento de la vivienda social desde la perspectiva integral de un hábitat de calidad para todos, entendido como un derecho humano fundamental y una responsabilidad social, sumado a la disponibilidad de recursos, la adopción de una visión de largo plazo y de la participación de los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, académico, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. Datos generales de la ciudad. Disponible en internet en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/visitantes?NavigationTarget=navurl://ff556ed54f8f4fb94e0c28e0bb15d9c8>

Alcaldía de Medellín e ISVIMED. Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED-2020: Medellín, mi casa. Proceso de construcción colectiva del plan: la ciudad es pensada y construida por todos. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2011.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín (2005). Criterios Ambientales para la Vivienda y el Hábitat en el Valle de Aburrá. Medellín.

Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal No. 46, 2006.

Departamento Administrativo de Planeación Medellín y Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Escuela de Hábitat. Diseño Metodológico para La formulación del Plan Estratégico Habitacional. Fase Preliminar del ciclo de formulación del Plan. Informe final. Convenio Interadministrativo 4800001722 de 2006. Medellín, 2007.

Municipio de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1997) Plan Estratégico de Medellín y Área Metropolitana 2015. Medellín

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

Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo del milenio, versión aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000. Véase <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

República de Colombia, Departamento Nacional de Estadísticas-DANE. Censo General de Población, 2005.