

Vivienda social y ordenamiento territorial en Medellín durante el periodo 2006-2011. Pasos hacia la segregación residencial socioeconómica*

Social housing and land use planning in Medellin during the period 2006-2011. Steps towards socio economic and residential segregation

Moradia social e ordenamento territorial em Medellín durante o período 2006-2011. Passos à segregação residencial socioeconômica

Claudia Maritza Velásquez Higueta**

Recibido: 30 de junio de 2012

Aprobado: 09 de septiembre de 2012

Para citar este artículo:

Velásquez, C. M. (2012), “Vivienda social y ordenamiento territorial en Medellín durante el periodo 2006-2011. Pasos hacia la segregación residencial socioeconómica”, en *Territorios* 27, pp.181-197.

* En este artículo se presentan resultados de la investigación “Localización de la vivienda social nueva y ordenamiento territorial en la ciudad de Medellín”, realizada con el apoyo del programa Jóvenes Investigadores de Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

** Arquitecta, magíster en Estudios Urbano-Regionales. Joven investigadora Colciencias-Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Área de estudio: vivienda y ordenamiento territorial. Correo electrónico: cmvelasq@unal.edu.co. Dirección: Cl. 47 41-20 Ap. 1304 Medellín, Colombia.

Palabras clave

*ordenamiento territorial,
segregación residencial
socioeconómica, vivienda
social, localización de la
vivienda.*

Key Words

*land use planning, socio
economic and residential
segregation, social housing,
location of housing.*

Palavras chave

*ordenamento territorial,
segregação residencial so-
cioeconômica, moradia
social, localização da mo-
radia.*

RESUMEN

En este artículo se realiza un acercamiento a la relación entre ordenamiento territorial y segregación residencial socioeconómica, a partir del caso de la localización de la vivienda social en Medellín, Colombia, durante el periodo 2006-2011. Para esto, se introducen en la primera parte las regulaciones en materia de localización de la vivienda social, identificando ambigüedades en el plan de ordenamiento vigente. Posteriormente, se presenta el cruce entre la información normativa y la ubicación de los proyectos que estuvieron en construcción durante el periodo de estudio, evidenciando la necesidad de considerar la localización como característica importante de la vivienda social y la segregación residencial como fenómeno que debe reconocerse y trabajarse en el ordenamiento territorial de nuestras ciudades.

ABSTRACT

This paper presents an approach to the relationship between land use planning and socioeconomic residential segregation, from the location of social housing in Medellín, Colombia, during the period 2006-2011. The first part introduces the land use regulations regarding the location of social housing, identifying ambiguities in the current spatial plan. Next, we present the intersection of regulatory information and the location of the projects that were under construction during the study period, highlighting the need to consider the location as an important characteristic of social housing and residential segregation as a phenomenon that must be recognized and worked on land use planning in our cities.

RESUMO

Neste artigo se realiza uma aproximação à relação entre ordenamento territorial e segregação residencial socioeconômica, a partir do caso da localização da moradia social em Medellín, na Colômbia, durante o período 2006-2011. Para isto, introduzem-se na primeira parte as regulações em matéria de localização da moradia social, identificando ambiguidades no plano de ordenamento vigente. Posteriormente, apresenta-se o cruzamento entre a informação normativa e a localização dos projetos que estiveram em construção durante o período de estudo, evidenciando a necessidade de considerar a localização como característica importante da moradia social e a segregação residencial como fenômeno que deve ser reconhecido e trabalhado no ordenamento territorial de nossas cidades.

Introducción

La localización de los proyectos de vivienda social en la ciudad y, en general, la forma de ocupación del territorio, son determinadas por los altos precios del suelo en las zonas centrales de infraestructura adecuada, la baja disponibilidad de suelo no urbanizado y la poca aplicación de los instrumentos normativos disponibles para generar suelo. Esto, sumado a la concentración de la acción pública en la resolución del déficit cuantitativo habitacional, ha desencadenado la construcción masiva de viviendas sociales sobre áreas específicas de la ciudad, situación que hace necesaria la continua reflexión acerca de la vivienda para la población de bajos recursos y trascender de la perspectiva cuantitativa a temas como la segregación, el cual pareciera olvidado, ignorado o naturalizado.

Es así como a continuación se pretende reflexionar acerca de los pasos que se dan en la ciudad hacia el control, o promoción, de la segregación residencial, a partir del tratamiento normativo de la localización de la vivienda social en el Plan de Ordenamiento Territorial, y la forma como este tipo de vivienda se ha distribuido en el espacio urbano durante el periodo 2006-2011.¹

La vivienda social es una iniciativa del Estado para solucionar la problemática de vivienda de quienes no pueden acceder a dicho bien en condiciones normales de mercado. Para su definición, en el país se divide en dos tipos: Vivienda de Interés Social (VIS) cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos legales mensuales vigen-

tes (SMMLV), y Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP) cuyo valor máximo es de 70 SMMLV² (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007; Ministerio del Interior y de Justicia, 2009). Siendo utilizado el término Vivienda de Interés Social tanto para denominar de manera general la vivienda que es objeto de políticas públicas, como para clasificar aquella que se encuentra entre los 70 y 135 SMMLV, llamaremos Vivienda Social a los dos tipos de vivienda definidos en Colombia.

La localización de la vivienda es una característica importante, sobre todo para los hogares pobres; según Rodríguez (2000) el vecindario, la escuela, la familia y otras agencias actúan en la socialización, formación de pautas culturales y en la definición de expectativas vitales (exposición a modelos de rol). De acuerdo con este autor, la zona de residencia es tanto un agente de socialización como una fuente de capital social, ya que en ella se establecen contactos, redes de interacción y relaciones de confianza que pueden movilizarse en estrategias de ascenso social. Según Arriagada y Rodríguez (2003), las posibilidades de una movilidad social ascendente en la población de escasos recursos se ven influenciadas tanto por la limitación de sus relaciones cotidianas a sus pares como por el aislamiento de los otros grupos.

En Colombia el mecanismo para designar suelo para vivienda social es el Plan de Ordenamiento Territorial. La Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) le asigna la función pública de determinar los por-

¹ El periodo de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín se ha extendido hasta 2012.

² El valor del salario mínimo legal vigente para el año 2011 es de COP \$ 550.000, el precio máximo de una VIS es COP \$ 74.250.000 y de una VIP es COP \$ 38.500.000.

centajes de suelo de expansión y renovación urbana para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social, la forma de definir las localizaciones de los terrenos y los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes. Es por esto que el plan de ordenamiento es el instrumento adecuado para indagar acerca de la postura en cuanto a la localización de la vivienda social que asume el Estado en la ciudad.

Hay que tener en cuenta que el plan de ordenamiento como mecanismo normativo es una forma de coerción; Sabatini y Cáceres (2005) explican que las formas de coerción aplican para la consolidación de áreas homogéneas, tanto de altos como de bajos ingresos; normativas urbanas como la zonificación, sumadas a los elevados precios del suelo, condicionan a las familias de bajos estratos a comprar, o invadir, suelos de localizaciones segregadas y al Estado a construir proyectos de vivienda social espacialmente segregados.

La segregación residencial socioeconómica, enfoque afín a las ciudades latinoamericanas, corresponde a “la escasez relativa o absoluta de mezcla residencial de grupos socioeconómicos dentro de los subespacios que componen un aglomerado urbano” (Rodríguez, 2000, p. 232). En ciudades como Medellín las posibilidades del individuo para controlar racionalmente su espacio de vivienda e interacción son reducidas, dado que no dependen de sus gustos sino de su capacidad de pago. En estos casos, y aunque pueda generarse identidad

socioeconómica, los efectos de la segregación son negativos.

Los efectos negativos de la segregación son numerosos y se originan cuando, producto de decisiones de localización condicionadas por la capacidad de pago, se presenta homogeneidad social en el espacio; entre otros se destacan los siguientes.

En el campo de los derechos, puede ser un obstáculo para la concreción de los principios de las sociedades de ciudadanos como la integración social, la igualdad formal y las posibilidades de interacción entre individuos; atenta contra el derecho a una vida digna y a interactuar en condiciones de igualdad con otros (Rodríguez, 2000). También en las zonas en que se asientan los grupos postergados se registran mayores índices de problemas y deficiencias urbanas y están más expuestas a catástrofes ambientales (Rodríguez, 2000). Kazman, citado por Valdés (2007, p. 8), explica que en ellas se debilitan las redes y contactos que permiten obtener empleo, se dificulta la movilidad social, se reducen las posibilidades de acceder a la información y se está menos expuesto a modelos de rol; en términos de capital social colectivo y gobernabilidad, la segregación implica “un riesgo de declinación de las instituciones vecinales con una fuerte carga de desconfianza que impide la superación de problemáticas comunes” (Kazman, en Valdés, 2007, p. 8). De igual forma, Arriagada y Rodríguez (2003) afirman que hay un deterioro de la vida comunitaria en los grupos segregados por pérdida, de parte de la capacidad de ac-

ción colectiva: “Están cruzados de fuerzas erosivas, como la violencia y la desconfianza” (Arriagada y Rodríguez, 2003, p. 12).

La localización de las viviendas sociales de forma segregada contribuye a profundizar las tendencias hacia la segregación residencial socioeconómica y, dados sus efectos negativos, esta se entiende como un fenómeno que requiere del control y la eficacia de los mecanismos que regulan la utilización del suelo.

Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, ambigüedades en la estrategia de localización de la vivienda social

Las principales determinaciones normativas, en relación con la localización de la vivienda social y la segregación residencial del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad de Medellín, como el Acuerdo 46 de 2006 (Concejo de Medellín, 2006), se agrupan en conceptos, criterios, objetivos, tratamientos y planes alternos.

Respecto a los conceptos, en el plan sobresale el de vivienda digna (Artículo 133), pues la localización se reconoce con un atributo de la vivienda y se incluye la integración socioespacial como un rasgo de la habitabilidad. Aunque en el plan se utiliza el término “segregación socioespacial” no se especifica a qué se hace referencia. Es posible suponer el enfoque a partir de su utilización en la definición del tratamiento de mejoramiento integral (Artículo 243),

el cual describe las condiciones de las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado. Sin embargo, esto difiere del concepto de segregación residencial socioeconómica, producto del proceso histórico de ocupación y visible en toda la ciudad.

En los criterios, se reconocen ventajas comparativas de localización y se especifica que las áreas de la planicie del río son las de mejores condiciones y aprovechamiento urbanístico (Artículo 249). Consecuentemente, también se promueve el control de los procesos de urbanización de los bordes urbanos. En general, se observa un énfasis en propiciar la mezcla social en el espacio público y los equipamientos, que no se complementa con la promoción de la mezcla en los espacios residenciales.

Por otra parte, en los objetivos se trata de forma indirecta la localización de la vivienda social. Se observa que la promoción de vivienda social en suelo de expansión contradice el objetivo manifiesto de orientar la ciudad hacia adentro (Artículo 13). También se rescata la vivienda y el barrio como factores de integración, pero siendo solo una directriz y no se especifica cómo lograrlo.

Los tratamientos urbanísticos permiten orientar diferencialmente la forma de intervenir el territorio y son las normativas de mayor concreción en cuanto a la localización de la vivienda social, aunque, como se verá, muestran posiciones ambiguas en relación con la segregación residencial socioeconómica. Los que se relacionan con la localización de la vivienda social son:

- Consolidación: de acuerdo con las condiciones de dotación de cada zona, respecto a la población que atiende y a la capacidad de redensificación, el tratamiento de consolidación se clasifica en los niveles 1, 2 y 3, teniendo el primero una ocupación y densificación acorde con el modelo de ciudad pretendido, y una dotación de espacio público, equipamiento e infraestructura vial y de servicios públicos más adecuada que las otras áreas del suelo urbano, y el último un déficit crítico en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos (Artículo 241).
 - Mejoramiento integral: corresponde a áreas de desarrollo incompleto e inadecuado donde se localiza población en situación crítica de pobreza, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud (Artículo 243).
 - Redesarrollo: corresponde a áreas cuyo propósito de desarrollo es orientar procesos de transformación en zonas con localización estratégica en la ciudad, permitiendo mayores aprovechamientos y diversidad de usos. Un primer grupo está conformado por sectores que cuentan con una conformación urbanística adecuada en términos de infraestructura vial, servicios públicos y morfología predial; mientras que el segundo grupo no cuenta con la conformación adecuada para soportar procesos de densificación y diversificación de actividades (Artículo 244).
 - Renovación: corresponde a zonas que por razones de deterioro ambiental, físico o social y conflicto funcional interno, o con su entorno inmediato, requieren de esta transformación física-espacial y socioeconómica (Artículo 245).
 - Desarrollo en suelo urbano: corresponde a nuevos sectores urbanos en los que se pretende la integración efectiva en la ciudad y que realicen sus respectivas cesiones y dotaciones en función de su consolidación (Artículo 246).
 - Desarrollo en suelo de expansión urbana: su objetivo es habilitar, para el uso urbano, los predios localizados en suelo de expansión, dotándolos de la infraestructura de servicios públicos y de accesibilidad en términos de vías y transporte, espacios públicos y equipamientos (Artículo 246).
- La posición ambigua y los énfasis en la localización de la vivienda en determinados suelos resultan de lo siguiente:
1. Se alude a la mezcla de estratos socioeconómicos en áreas con tratamiento de consolidación (Artículo 242). Dado que este tratamiento se extiende por gran parte del suelo urbano, es una medida que amplía las posibilidades de localización de la vivienda social y desincentiva la segregación socioeconómica.
 2. Se establece que el tratamiento de desarrollo en suelo de expansión urbana, cuyo objetivo es habilitar, para el uso urbano, los predios localizados en suelo de

expansión, operará según las directrices establecidas en un plan parcial donde se definirán, entre otros, la calificación y programación del suelo para atender las necesidades de vivienda social (Artículo 246); con esto se induce directamente a la localización y concentración de la vivienda social por fuera del perímetro urbano.

3. Se promueve la distribución amplia de la vivienda en el espacio urbano, fomentando la construcción de vivienda social tanto en zonas de renovación y redesarrollo (áreas centrales y estratégicas en las que se promueven transformaciones físicas-espaciales y socioeconómicas, como en zonas de desarrollo en suelo urbano y de expansión, es decir, áreas periféricas (Artículo 249).
4. Se estipulan porcentajes de cesión para vivienda social, estableciendo que los suelos con mayor porcentaje de cesión son los de desarrollo, 20%, mientras que en los suelos de renovación y redesarrollo la participación de vivienda social es de 10% (Artículo 302). Aunque se aclara que la vivienda social puede localizarse en otros tratamientos, solo en estos se establecen cesiones. Así, el énfasis sigue estando en los suelos de desarrollo, promoviendo entonces la localización y concentración periférica de la vivienda social.

Si bien la participación, o porcentajes de cesión, de suelo para vivienda social es un instrumento importante para promover la integración, se formula con propósitos

diferentes. Esto puede observarse cuando se especifica que la participación puede ser transferida a otro sitio de la ciudad, entre otras razones por la estratificación predominante del proyecto. Es decir que si el proyecto construye viviendas de una estratificación donde predominan estratos diferentes a los comúnmente asociados a la vivienda social (1, 2 y 3), entonces los porcentajes de participación pueden ser transferidos y la vivienda social realizada fuera del proyecto.

Finalmente, hay otras normas que comprenden estrategias de importancia para la localización de la vivienda social y el control de la segregación, pero que dependen de formulaciones alternas al plan; por ejemplo, la estrategia de gestión de suelo e inmobiliaria (Artículo 135), en donde se especifica que la gestión habitacional abre la posibilidad de analizar la implementación del banco inmobiliario de reservas de tierras, instrumento no implementado hasta el momento, con el que se podría intervenir el mercado. De igual forma, el Plan Estratégico Habitacional (Artículo 136), formulado en los últimos dos años, plantea directrices, basadas en acuerdos de voluntades entre los actores, que deberán incidir en la próxima revisión del plan del ordenamiento, en la que podrá haber un nuevo examen de las condiciones de integración socioespacial.

La revisión del tratamiento del tema de la localización de la vivienda y la segregación en el plan deja ver que existe una promoción de la integración social, la igualdad y la equidad, sobre todo en cuanto a directrices y normativas, que se condicionan a

instrumentos adicionales y requieren de formulaciones alternas. En las normativas más concretas, se observan contradicciones en la forma cómo se conduce la localización de la vivienda social, pues, en ocasiones, fomentan su dispersión por todo el espacio urbano y, en otras, su concentración en áreas reducidas de la ciudad.

De otro lado, el modelo urbano que se consolida no evidencia una orientación a transformar las tendencias hacia la segregación residencial socioeconómica, que han caracterizado la forma de ocupación del suelo urbano. Pareciera entonces que el Estado se limita solo a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 388 en materia de destinar suelo para alojar la vivienda social, pero actúa con indiferencia sobre los temas del mercado y la segregación. Dados los conflictos, o efectos negativos, que genera la segregación residencial socioeconómica, no basta con dar respuesta mediante la construcción de equipamientos y espacios públicos; es necesario recuperar el espacio residencial como factor de integración. La necesidad de una política estructurada de localización de la vivienda social, y de instrumentos para el control de la segregación residencial, constituye un reto para el ordenamiento territorial en la ciudad.

Localización de la vivienda social, ¿siguiendo las normativas o el mercado?

La observación de la localización de la vivienda social en el espacio geográfico de

la ciudad de Medellín durante el periodo 2006-2011 permite la aproximación empírica al fenómeno de segregación residencial socioeconómica y el cruce de información con las normativas de ordenamiento territorial. Como fuente de los datos se tomaron los Censos de Obras de los años 2006 a 2009 y los Estudios de Actividad Edificadora del Valle de Aburrá y Oriente Cercano de los años 2010 y 2011, ambos realizados por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) de Antioquia.

La observación de la concentración y homogeneidad socioeconómica en los tratamientos urbanísticos a partir de los estratos socioeconómicos permite un acercamiento a la segregación residencial, pues los estratos hacen referencia a características del entorno y de quienes habitan la vivienda. En Medellín, el estrato socioeconómico de una vivienda varía en una escala de 1 a 6, involucra características físicas de la vivienda y su entorno, pero también aspectos económicos, sociales y culturales. Los sectores de estratos 1 y 2 son generalmente pobres, los de estratos 3 y 4 son medios, y los de estrato 5 y 6 son de altas condiciones económicas.

En la revisión empírica se ha podido constatar que las viviendas sociales se encuentran ubicadas en toda la escala de estratificación. La variable “estrato” es entonces funcional a la investigación en la medida en que asocia la precariedad de la vivienda con la baja capacidad económica y la suntuosidad con la alta capacidad económica. Esto permite establecer que dentro del conjunto de la vivienda dirigida a la población de

escasos recursos se presenta una diferenciación que, siguiendo la escala de estratificación, sitúa aquellas viviendas de menores estratos, y localizadas en los entornos más precarios, como las dirigidas a la población de más bajos recursos económicos.

En la siguiente tabla se observa que, si bien en los años 2007 y 2008 el mayor número de viviendas sociales se presentó en suelos de desarrollo en suelo de expansión, en los años 2006, 2009, 2010 y 2011 se localizó en suelo de consolidación nivel 1 y 2, es decir, áreas en sintonía con el mo-

delo de ciudad y con buenas condiciones en cuanto a dotación de espacio público, equipamiento e infraestructura.

Las áreas de la ciudad de consolidación nivel 1 y 2 tienen el papel más importante en la localización de la vivienda social, pues acogen gran cantidad de unidades como puede verse en la tabla 1 y en el gráfico 1.

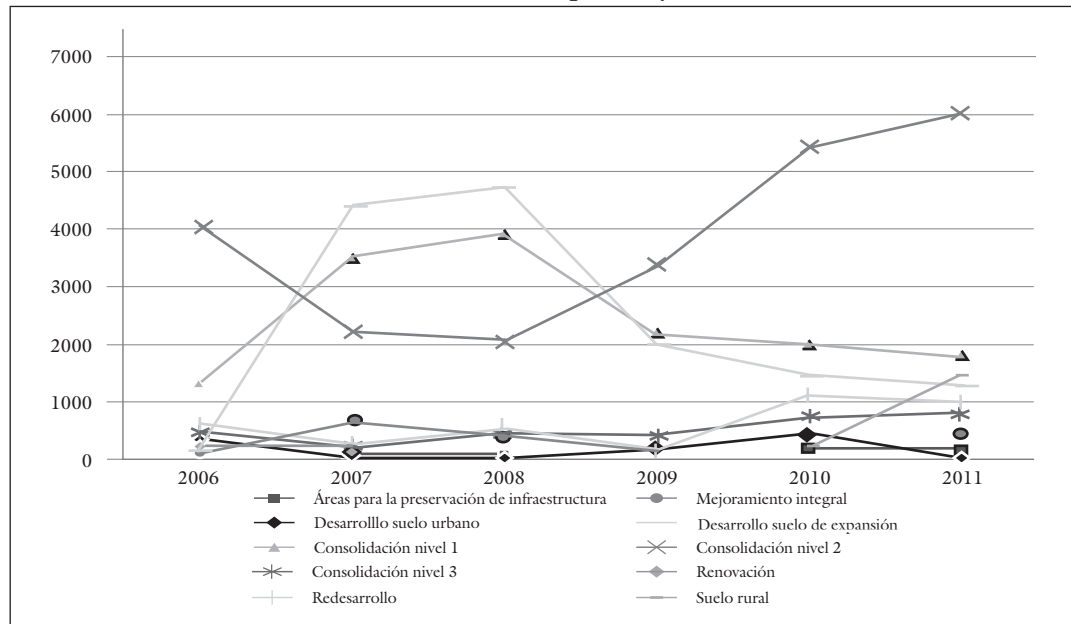
Las áreas para la preservación de infraestructuras y elementos del sistema estructurante son destinadas para equipamientos, espacios públicos, áreas ambientales y de infraestructura vial (Concejo de Medellín,

Tabla 1. Unidades de vivienda social por años y tratamientos urbanísticos

Tratamiento	Año											
	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Un.	%	Un.	%	Un.	%	Un.	%	Un.	%	Un.	%
Áreas para la preservación de infraestructuras y elementos del sistema estructurante			96	0,84	96	0,78			204	1,73	204	1,54
Consolidación nivel 1	1.330	19,20	3.526	30,84	3.928	32,02	2.126	25,44	1.982	16,80	1.797	13,59
Consolidación nivel 2	4.052	58,49	2.207	19,31	2.071	16,88	3.355	40,14	5.440	46,10	6.035	45,65
Consolidación nivel 3	458	6,61	179	1,57	420	3,42	372	4,45	702	5,95	790	5,98
Desarrollo suelo de expansión	138	1,99	4.436	38,80	4.749	38,71	1.988	23,79	1.474	12,49	1.313	9,93
Desarrollo suelo urbano	320	4,62	64	0,56	32	0,26	160	1,91	432	3,66	60	0,45
Mejoramiento integral	64	0,92	640	5,60	448	3,65	180	2,15		0,00	454	3,43
Redesarrollo	566	8,17	284	2,48	525	4,28	177	2,12	1.131	9,58	936	7,08
Renovación									216	1,83	216	1,63
Áreas rurales									220	1,86	1.415	10,70
Total	6.928		11.432		12.269		8.358		11.801		13.220	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Camacol 2006-2011.

Gráfico 1. Unidades de vivienda social por año y tratamiento urbanístico



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Camacol 2006-2011.

2006). Aunque la vivienda no concuerda con su definición, se registraron viviendas sociales en estas áreas durante 2007, 2008, 2010 y 2011. Los proyectos fueron de estratos 2 y 3.

Las unidades de vivienda social en suelo de Consolidación nivel 1, de gran calidad por su infraestructura y procesos adecuados de ocupación y densificación, se presenta-

ron durante todo el periodo de estudio. Estas áreas se encuentran en las zonas centro-occidental y sur-occidental de la ciudad, y en el corregimiento San Antonio de Prado (mapa 1) y los proyectos varían de estrato 1 al 5 y de zonas centrales a bordes urbanos, aunque la mayoría se concentra en los estratos 3 y 4 (tabla 2).

Tabla 2. Número de proyectos de vivienda social por tratamientos urbanísticos y estratos socioeconómicos

Tratamiento	Estrato	Proyectos
Áreas para la preservación de infraestructuras y elementos del sistema estructurante	2	1
	3	1

Continúa

Tratamiento	Estrato	Proyectos
Total		2
Consolidación nivel 1	1	1
	2	5
	3	27
	4	12
	5	6
Total		51
Consolidación nivel 2	2	11
	3	63
	4	42
	5	3
	6	1
Total		120
Consolidación nivel 3	2	4
	3	14
	4	3
Total		21
Desarrollo suelo de expansión	1	3
	2	10
	3	11
	4	1
Total		22
Desarrollo suelo urbano	2	2
	3	2
	4	1

Continúa

Tratamiento	Estrato	Proyectos
Total		5
Mejoramiento integral	1	3
	2	2
	3	2
Total		7
Renovación	3	1
Total		1
Redesarrollo	3	8
	4	4
	5	1
Total		13
Área rural	3	5
Total		5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Camacol 2006-2011.

La vivienda social en suelo de Consolidación nivel 2, que describe áreas medias en dotación de infraestructura y procesos de ocupación y densificación, se presentó en el

costado occidental de la ciudad y también en el costado oriental, hacia el norte y el centro (tabla 3). Este tipo de suelo cubre gran parte de la ciudad y de los proyectos

Tabla 3. Porcentaje de unidades de vivienda social en áreas de Consolidación nivel 2 por año

Tratamiento	Estrato	Año					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consolidación nivel 2	2		15,63%	22,94%	18,63%	15,79%	10,37%
	3	77,17%	50,97%	60,74%	75,77%	75,04%	76,07%
	4	20,43%	29,72%	16,18%	5,51%	9,17%	11,50%
	5	2,39%	3,67%	0,14%	0,09%		
	6						2,05%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Camacol 2006-2011

de vivienda social, y las viviendas varían de estrato 2 al 6; sin embargo, los proyectos fueron principalmente de estrato 3.

Las viviendas sociales en suelo de Consolidación nivel 3, suelos con déficit en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos, se ubican en bordes de la zona nororiental, noroccidental, centro-occidental y suroriental, y en los corregimientos San Cristóbal y San Antonio de Prado. Los proyectos fueron en su mayoría de estrato 3.

Los proyectos localizados en suelo de mejoramiento integral se registraron en la zona nororiental, centro-occidental y centro-oriental. Fueron siete proyectos de estrato 1 a 3.

En cuanto a los proyectos en áreas de desarrollo en suelo de expansión, con localización periférica y dotación de infraestructura, equipamientos y espacio público incipiente o inexistente, se observó que se encuentran en los corregimientos San Cristóbal y Altavista, al occidente y sur-occidente de la ciudad. Los estratos socioeconómicos en las áreas de desarrollo en suelo

de expansión varían de 1 a 4, pero como se muestra en la tabla 14, en estas áreas se ubican principalmente unidades de vivienda social de estratos 1 y 2.

En las áreas de desarrollo en suelo urbano, sectores con incipientes procesos de urbanización que pretenden integrarse a la ciudad, se presentaron proyectos de estratos 2 a 4 en la zona sur-oriental y en el corregimiento San Antonio de Prado. Mientras que los proyectos en redesarrollo, áreas en las que se promueve la transformación dada su localización estratégica, se ubican en la zona nororiental, noroccidental, centro-oriental y centro-occidental. Se trata de proyectos de estratos 3 a 5 cercanos al centro tradicional de la ciudad.

Las áreas de renovación, en las que se promueve la transformación debido a los procesos de deterioro que presentan, se ubican de forma longitudinal, de norte a sur en áreas centrales de la ciudad; en estas solo se registraron unidades de vivienda social durante 2010 y 2011 en un proyecto de estrato 3. Finalmente, cinco proyectos de estrato 3 se localizaron en el área rural

Tabla 4. Porcentaje de unidades de vivienda social en áreas de Desarrollo en suelo de expansión por año

Tipo de área nuevos desarrollos	Estrato	Año					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Desarrollo en suelo de expansión	1		53,89%	45,62%	6,98%		
	2	17,03%	25,73%	39,53%	58,89%	50,80%	13,53%
	3	13,10%	18,96%	14,18%	24,16%	18,66%	69,10%
	4				2,51%		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Camacol 2006-2011.

de San Antonio de Prado que, justamente por estar fuera del suelo urbano, no se le aplica ningún tratamiento urbanístico; en su lugar el suelo se clasifica en Intervenciones, en este caso se trata de Restauración de Actividades Rurales.

En síntesis, durante el periodo de estudio la vivienda social de estrato 1 fue construida masivamente en la zona de expansión en el corregimiento San Cristóbal; en este mismo corregimiento se construyeron gran cantidad de viviendas sociales de estrato 2, las cuales se ubicaron también en otras áreas de San Cristóbal, y los corregimientos San Antonio de Prado y Altavista. La vivienda social dirigida a la población de más bajos recursos se encuentra concentrada en la periferia de la ciudad.

Este hecho se reafirma con el número de viviendas en las áreas de expansión, el cual fue siempre mayor en relación con otras áreas definidas para la construcción de nuevos desarrollos en el POT. Aunque los estratos socioeconómicos varían de 1 a 4, la mayor proporción estuvo en los estratos 1 y 2.

La vivienda social de estrato 3 se presenta en un gran número de barrios; aunque en los primeros años el número de unidades deja ver la concentración en el corregimiento San Antonio de Prado, posteriormente la construcción de este tipo de vivienda se lleva a cabo en pequeñas cantidades y de forma distribuida. La gran mayoría de los proyectos de vivienda social se localizaron en suelo de consolidación donde es predominante el estrato 3. Con esto puede observarse que mientras las viviendas

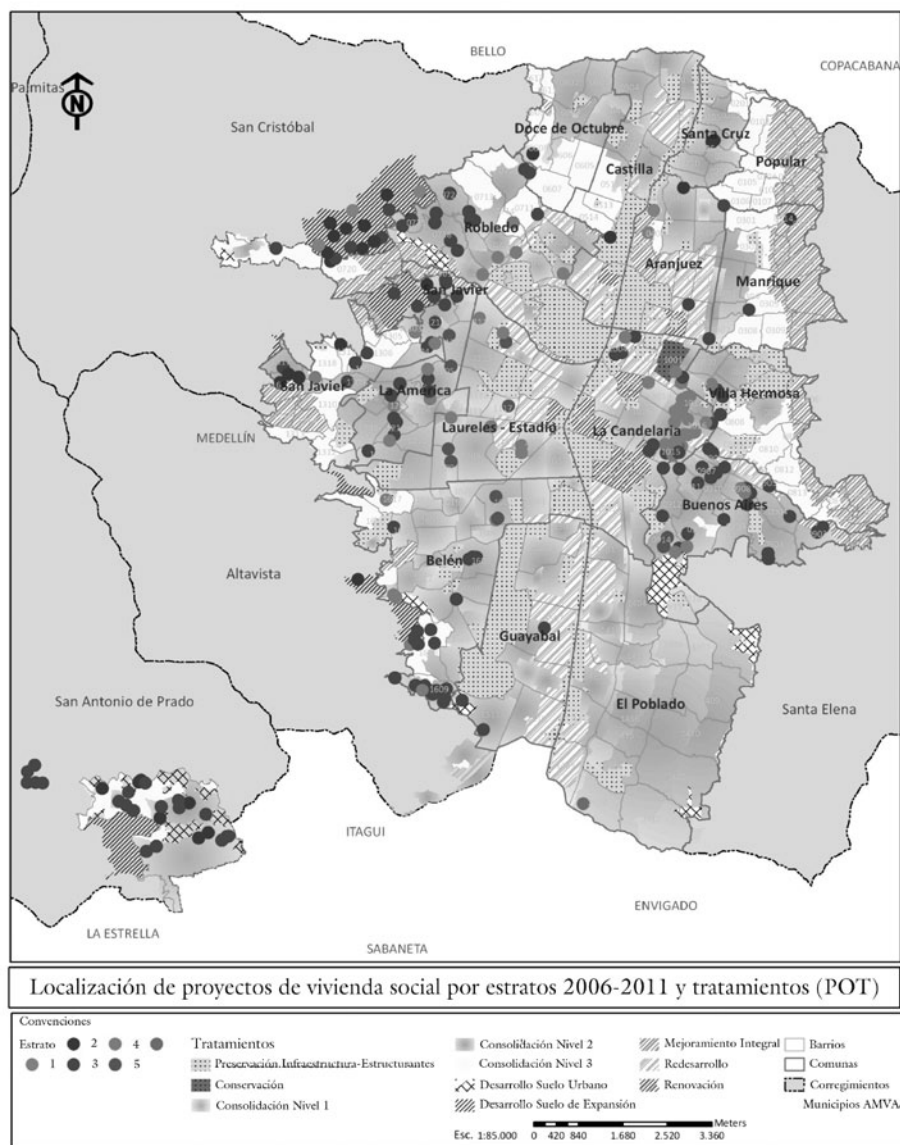
de los estratos más bajos se confinan a las periferias, o bordes de la ciudad, la vivienda de estrato medio ha logrado dispersarse por gran parte del suelo urbano.

La vivienda social de estratos 4 y 5, que dado los métodos de definición del estrato socioeconómico se relacionan con entornos urbanos de mayor calidad en cuanto al entorno, va en disminución tanto en número de unidades como de barrios que la alojan. Por su parte, la vivienda de estrato 6 puede considerarse un caso aislado pues solamente se presentó en un proyecto y durante un solo año.

El hecho de que sea predominante la construcción de viviendas sociales en áreas fuera de los tratamientos de Desarrollo en suelo de expansión y urbano, donde se encontró el énfasis en el plan de ordenamiento para localizar la vivienda social, deja ver que no es la estrategia definida normativamente la que orienta el proceso de construcción de vivienda social en la ciudad, sino el mercado del suelo y la penetración y capitalización de las rentas que los promotores hacen en zonas de mejor categoría social, a partir de este tipo de proyectos.

De lo anterior no se puede negar que la utilización de estas estrategias por parte de los promotores es favorable, cuando de propiciar la mezcla residencial se trata, pero lo que resalta en este punto es la inercia del Estado en el proceso y la necesidad de una abierta y continua reflexión acerca de los instrumentos normativos y de mercado que responda interrogantes como: ¿debe estar la localización de la vivienda social en manos del mercado? ¿Qué instrumen-

Mapa 1. Localización de proyectos de vivienda social por estratos (2006-2011) y tratamientos definidos en el POT



Fuente: elaboración propia a partir del POT y de Camacol 2006-2011.

territorios 27

195

tos podría adoptar el Estado para asegurar buenas localizaciones a la vivienda social y controlar la segregación? ¿En qué medida otra regulación del mercado de suelo tendría resultados diferentes?

Reflexiones finales

La localización reciente de las viviendas sociales de bajos estratos en la ciudad puede estar limitando las posibilidades de una movilidad social ascendente para quienes las habitan al estar concentradas y localizadas en las periferias y en barrios pobres de la ciudad, es así como se hace necesario cambiar el enfoque que han dirigido las actuaciones de construcción de vivienda nueva para población de bajos ingresos, en pro de una distribución menos segregada de la vivienda social en la ciudad.

El plan de ordenamiento se vislumbra como un instrumento que administra el suelo de acuerdo con tendencias históricas de localización residencial, y en esa medida da pasos hacia la segregación residencial. Se requieren instrumentos que permitan identificar las localizaciones más eficientes para los hogares de bajos ingresos, en términos de propiciar la maximización de sus recursos, reduciendo los costos en los que incurren, por lo menos en términos de desplazamientos, aumentando su capital social y niveles de integración, con estrategias que incluyan una mezcla socioeconómica en el espacio residencial.

La Ley 388 otorga competencia y gran importancia a los planes de ordenamien-

to en la definición de la localización de la vivienda social e incluso sugiere directamente la localización de vivienda social en suelo de expansión y renovación sin prever mecanismos específicos para controlar la segregación residencial socioeconómica. Bajo este lineamiento, el Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento que hereda la problemática al copiar literalmente, lo dispuesto en la Ley. Para prevenir la segregación residencial socioeconómica deben definirse zonas de localización para la vivienda social que sean de mayor beneficio para los hogares y para la ciudad en conjunto.

En síntesis, el ejercicio de ordenamiento territorial no da respuesta al fenómeno de la segregación ni puede afirmarse que administre eficazmente la localización de la vivienda social, ya que se observan vacíos, falta de control y uso insuficiente de las potencialidades del territorio. En este sentido, el Estado debe seguir regulando el acceso al suelo y a la vivienda por parte de la población de bajos recursos, pero se requiere de la evaluación de las políticas de vivienda empleadas, no solo en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos y de satisfacción de los usuarios, para identificar aquellos aspectos que deben trabajarse como problemas dentro de las soluciones ya entregadas y aquellos aspectos a prever en futuras intervenciones de vivienda social.

Finalmente, la segregación es un tema que muchos consideran relevante pero poco estudiado en la ciudad de Medellín y, en general, en Colombia. Es necesario

profundizar en los estudios de las áreas que han concentrado la vivienda social y realizar una evaluación monitoreando permanentemente los efectos en cuanto a los ingresos, violencia, convivencia, entre otros, que se presentan en las poblaciones que habitan las viviendas. Esto con el fin de detectar las estrategias más convenientes para combatir los efectos negativos y generar políticas públicas orientadas a la integración.

Referencias bibliográficas

- Arriagada C. y Rodríguez J. (2003), “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”, en *Serie Población y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, (47), Santiago de Chile.
- Concejo de Medellín (2006), Acuerdo 46 de 2006, Plan de Ordenamiento Territorial, Medellín, Colombia.
- Congreso de Colombia (1997), “Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial* No. 43.091. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007), Decreto 4466, por el cual se reglamentan la Ley 3ª de 1991, los Artículos 83 y 86 de la Ley 1151 de 2007 y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Colombia.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2009), Decreto 2190, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, J. (2000). “Segregación residencial: un acercamiento sociohistórico, en los años 90”, en *Revista del Programa de Posgrado en Historia de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, No. 14, pp. 231-252, Porto Alegre, Brasil.
- Sabatini, F. y Cáceres, G. (2005). “¿Es posible la mezcla social en el espacio?: la inclusión residencial y la nueva conflictividad urbana en Latinoamérica”, en *Territorio y Suelo*, consultado el 3 de abril de 2010, disponible en http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Sabatini_Caceres_Es_posible_la_mezcla_social_del_espacio.pdf
- Valdés, E. (2007). “Fragmentación y segregación urbana. Aportes teóricos para el análisis de casos en la ciudad de Córdoba”, en revista digital *Alfilo*, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba, Argentina, consultado el 14 de abril de 2010, disponible en <http://www.ffyh.unc.edu.ar/alfilo/alfilo-18/pdf/valdes.pdf>

