

res de comités de trabajo. Desde 1987 las directivas de las JAC tienen un período de cuatro años, que se inicia el primero de octubre del año de su elección.

– **Comités de trabajo**

Ejecutan acciones de desarrollo comunitario, y cada junta debe tener mínimo tres.

Son funciones de las JAC:

- Analizar las necesidades, intereses e inquietudes de la comunidad, comprometiéndola en la búsqueda de soluciones.
- Establecer los procedimientos que permitan fomentar el desarrollo del liderazgo en la comunidad.
- Establecer planes y programas relacionados con las necesidades, intereses y posibilidades.

■ **Comités Cívicos-Comunitarios**

Grupos que se establecen en virtud del derecho constitucional de la libre asociación. Están compuestos por una variada y extensa gama de organizaciones, que no han contado con la promoción directa por parte del Estado y que durante varios decenios funcionaron sin reconocimiento jurídico

Entre los más representativas se destacan los Grupos Culturales y Artísticos, los Grupos Juveniles y Parroquiales, los Grupos Deportivos, Comités de Padres y Comités Estudiantiles. En el último decenio se destacan los Grupos Asociativos de Economía Solidaria, Grupos de la 3a. Edad y Grupos de Mujeres

■ **Comités de Participación Comunitaria en Salud**

La Ley 10 de 1990 establece como principio para la prestación del servicio público de salud, el derecho de la comunidad a participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión.

Para tal efecto se crearon los COPACOS que funcionan en los centros y unidades intermedias de salud de las diferentes comunas y corregimientos. El organismo central que orienta y promueve directamente este mecanismo de participación es Metrosalud.

Entre las funciones de los COPACOS se encuentran:

- Intervenir en las actividades de planeación, asignación de recursos, vigilancia y control del gasto de los fondos especiales de medicamentos y suministros.
- Participar en el proceso de diagnóstico, programación, evaluación y control de los servicios de salud.
- Presentar planes, programas y prioridades en salud y gestionar su inclusión en el plan de desarrollo del respectivo municipio.
- Promover y participar prioritariamente en los programas de atención preventiva familiar, extrahospitalaria y de control del medio ambiente.

■ **Asociación de Hogares de Bienestar Familiar**

La conformación de Asociaciones de Ho-

gares Comunitarios contribuye a rescatar la participación y organización de las comunidades, capacitando a las madres para una mejor gestión y administración del programa.

■ Juntas Administradoras Locales

Son organismos corporativos que por delegación del Concejo Municipal definen lo conveniente para el desarrollo del territorio de su jurisdicción. De acuerdo a la división territorial del municipio, existe una JAL en cada comuna o corregimiento.

Carecen de personería jurídica y en consecuencia no pueden celebrar contratos ni ordenar gastos. Su estructura tampoco les permite ejecutar obras o prestar servicios, pues cumplen actividades relacionadas con la planificación del territorio de su jurisdicción.

Las funciones que la Constitución les asigna son:

- Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y de obras públicas.
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
- Recomendar la aprobación de algunos impuestos y contribuciones.
- Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

- Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

El Concejo Municipal le otorgó por medio del Acuerdo 32 de 1988, entre otras, las siguientes funciones:

- Controlar la aplicación de las normas de construcción y urbanismo en su sector, y recomendar a la Administración Municipal la realización de las diligencias conducentes a su modificación, cuando las conveniencias sociales así lo ameriten.
- Sugerir a la Administración Municipal y al Concejo el uso, adecuación y mantenimiento conveniente de los espacios públicos, incluyendo los caminos carretables y de herradura, y velar por su conservación.

Las JAL están integradas por siete miembros que a partir de la Constitución Política de 1991 serán elegidos por voto popular por períodos de tres años, que coinciden con el período de la administración municipal.

No pueden crear organización administrativa alguna, por lo tanto el manejo de los recursos se canaliza a través de las diferentes dependencias municipales.

Para cumplir sus funciones las JAL deben reunirse por lo menos una vez al mes en cualquiera de los barrios que integran la correspondiente comuna.

En Medellín existen 21 JAL. 16 en la zona urbana (comunales) y cinco en la zona rural (corregimientos). De éstas se han realizado dos elecciones: en 1988 y 1990 para períodos de dos años.

El Acuerdo Municipal No. 25 de 1991 y su Decreto Reglamentario No. 70 de 1992, otorgó a las JAL funciones concretas en materia de los Planes de Desarrollo Zonal (de comunas y corregimientos integrados), estrategia que pretende llegar al Plan de Desarrollo Municipal, a partir de los planes de desarrollo de comuna o de corregimiento, concertados íntegramente entre Comunidad y Gobierno.

■ Comités de Desarrollo Integral

Estos comités funcionan adscritos a los CERCAS. Son integrados por funcionarios gubernamentales, representantes de ONG's, de las JAL que cobija el CERCA y voceros comunitarios que tengan actividad en la zona.

Fueron creados por el decreto municipal 216 de 1990. Entre sus funciones están:

- Identificar y priorizar los problemas y necesidades del territorio de su jurisdicción.
- Analizar y presentar alternativas concertando entre todas las entidades y organizaciones, la solución de los problemas.
- Participar en la elaboración de los planes de inversión para la zona.

Aunque todas estas organizaciones comunitarias tienen presencia en los barrios subnormales, su capacidad operativa y cubrimiento son bajos. Adicionalmente, su elevado número ha producido dispersión de iniciativas y recursos, desestimulando la participación de los pobladores

LA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA

LEY DE REFORMA URBANA (09/89)

En vivienda y desarrollo urbano es de gran trascendencia la expedición de la Ley 09 de 1989, ley de reforma urbana que entrega a los municipios el manejo de la problemática habitacional y los dota de facultades que les permite dar cumplimiento al principio constitucional de la función social de la propiedad privada, consagrado en nuestra Carta desde 1932. También introduce modificaciones al Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) en lo referente a la formulación de planes de desarrollo, haciéndolos obligatorios para todos los municipios del país.

La norma permite a los municipios constituir bancos de tierra, encargados de adquirir por medio de enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con sus obligaciones de desarrollo urbano, tales como: ejecución del plan de desarrollo, vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, creación de zonas de reserva, protección del medio ambiente, renovación urbana, legalización de títulos para vivienda de interés social, y reubicación de viviendas.

La Ley de Reforma Urbana da herramientas a los municipios para adelantar acciones con el propósito de superar las condiciones de informalidad con que han venido creciendo los núcleos urbanos en los últimos años y agiliza los procedimientos que deben emplearse para ad-

Figura 4

SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL		
SUBSISTEMAS	FUNCIONES	ENTIDADES QUE LO CONFORMAN
Fomento o ejecución	Fomento, diseño y ejecución de planes y programas de vivienda	INURBE, Fondo Nacional del Ahorro, Caja de Vivienda Militar, Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, entidades que presten servicios públicos domiciliarios, organizaciones populares de vivienda, organismos no gubernamentales y empresas privadas.
Asistencia técnica y promoción a la organización comunitaria	Coordinación de las entidades públicas y privadas que presten asistencia técnica y promuevan la organización social	SENA, Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", Centro Nacional de la Construcción, Escuela Superior de Administración Pública, Universidades, Centros de Investigación y Consultoría especializados en vivienda, agremiaciones de las organizaciones populares de vivienda
Financiación	Gestión financiera (captación de ahorro, y concesión de créditos y subsidios)	Financiera de Desarrollo Territorial, Banco Central Hipotecario, Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Cajas de Compensación Familiar, INURBE, Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

ministrar el desarrollo urbano, estableciendo plazos y suprimiendo trámites.

En 1991, y como complemento de la Ley 09 de 1989, se expide la Ley 03 que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, establece el Subsidio Familiar de Vivienda, y transforma el ICT en el INURBE (Figura 4).

El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social surge como el mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades públicas y privadas, del orden nacional, departamental y municipal que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos.

EL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

Dentro de la Ley 03 de 1991 se establece como mecanismo de financiación para la vivienda de interés social, el Subsidio Familiar de Vivienda definido como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitarle una solución de vivienda, sin cargo de restitución, siempre que se cumpla con las condiciones que establece la ley.

El gobierno nacional tiene como meta de esta política financiar 500.000 soluciones de vivienda en el período comprendido entre 1991 y 1994, de las cuales 90.000 corresponden a mejoramiento (Figura No. 5), entendiendo por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfacto-

rias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro. Estas operaciones pueden estar representadas en la adquisición de vivienda nueva, mejoramiento habitacional, compra de lote con servicios, habilitación legal de títulos, o compra de vivienda usada.

En los municipios con una población superior a 15.000 habitantes, el Subsidio es otorgado por el INURBE con los recursos provenientes del impuesto al cemento, equivalente al 10% de su valor, y que fue cedido por la Ley 09 de 1989.

La cuantía máxima del Subsidio Familiar de Vivienda por hogar es de 15 salarios mínimos legales mensuales (un salario mínimo legal equivale a \$56.507 o US \$89.41, en 1991), teniendo en cuenta que el beneficiario debe acreditar un esfuerzo propio en ahorro, materiales o trabajo, y que de acuerdo al tipo de solución, se fija entre el 5% y el 25%.

El procedimiento de acceso al subsidio comprende las siguientes etapas:

■ Postulación

Una persona mayor de edad, integrante de un hogar potencialmente beneficiario del subsidio familiar de vivienda, solicita la adjudicación del mismo, mediante la suscripción del formulario del INURBE.

■ Calificación y adjudicación

El INURBE establece un orden secuencial a las postulaciones de los solicitantes y asigna el subsidio según la calificación obtenida.

Figura 5
Metas de la Política de Vivienda 1991-1994

Unidades	1991	1992	1993	1994	Total	Part. % 91/94
Total soluciones del programa	122.705	130.686	136.649	149.464	539.505	100%
I. Soluciones de vivienda urbana	99.982	106.690	113.653	123.163	443.487	82%
I. Viviendas nuevas	80.738	85.439	90.316	97.611	354.104	66%
Rango < 2 s.m.m.	14.453	16.379	17.671	19.138	67.642	13%
Inurbe - Municipios - O N G.						
Cajas de Compensación	11.211	12.820	14.009	15.286	53.326	
F.N.A.	1.834	1.792	1.859	1.998	7.484	
Caja Vivienda Militar	1.408	1.767	1.803	1.854	6.832	
Rango 2 - 4 s.m.m	30.814	32.409	34.504	37.836	135.563	25%
Inurbe-C.A.V. - Cajas Compens	27.148	28.680	30.665	33.782	120.276	
F.N.A.	2.725	2.662	2.762	2.969	11.118	
B.C.H. - Tradicional	479	479	479	470	1.907	
Caja Vivienda Militar	462	586	598	615	2.262	
Rango > 4 s.m.m.	35.472	36.651	38.140	40.636	150.899	28%
C.A.V.	33.572	34.601	35.971	38.310	142.454	
F.N.A.	306	405	391	391	1.493	
B.C.H. - Tradicional	1.341	1.342	1.341	1.315	5.339	
Caja Vivienda Militar	252	303	437	620	1.613	
2. Mejoramientos	19.244	21.250	23.337	25.552	89.383	17%
Rango < 2 s.m.m						
Titulaciones	9.919	10.722	11.781	12.895	45.317	
Estructura	6.217	7.019	7.704	8.438	29.377	
Ampliaciones	3.108	3.509	3.852	4.219	14.689	
II. Vivienda rural	22.723	23.996	22.997	26.302	96.017	18%
Rango < 4 s.m.m.						
1. Nuevas viviendas	1.282	1.354	1.298	1.484	5.418	
2. Mejoramiento estructura	7.978	8.425	8.074	9.235	33.711	
3. Saneamiento	13.463	14.217	13.625	15.583	56.888	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, pag. 257

S M M : Salario Mínimo Mensual

F.N.A.. Fondo Nacional del Ahorro

C.A.V.. Corporaciones de Ahorro y Vivienda

■ Entrega

El INURBE transfiere el valor del subsidio a quien suministró la solución de vivienda (constructor o entidad encargada del mejoramiento).

El subsidio se adjudica en orden secuencial de presentación de la solicitud y teniendo en cuenta criterios como el monto de los aportes, y la menor dependencia del crédito complementario por solución de vivienda. No se asignan montos por cada región del país y las prioridades para su adjudicación o la declaratoria de planes elegibles están al libre juego de la oferta y la demanda.

■ Procedimientos

Los programas que se presenten deben estar conformados por un número mínimo de cinco (5) soluciones y los procedimientos de acceso al subsidio pueden ser:

- Individuales

Aquellos que permiten adquirir una vivienda nueva ofrecida por el sector privado al público en general.

- Colectivos

Los que permiten adquirir una solución de vivienda a través de programas asociativos, de mejoramiento y titulación.

Una vez adjudicado, el beneficiario tiene un plazo de 12 meses si se trata de programas individuales, o 18 meses si se trata de programas colectivos, para hacer efectiva la entrega del subsidio.

Los requisitos para postularse al subsidio familiar de vivienda son los siguientes:

- Acreditar ingresos familiares inferiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales.
- Tener cédula de ciudadanía.
- Que ninguno de los miembros del grupo familiar posea otra vivienda.
- Acreditar el aporte previo.
- Acreditar que no han sido beneficiarios de otro programa del Instituto de Crédito Territorial en los últimos 10 años.
- Si se trata de un programa colectivo, acreditar la personería jurídica o el acto de creación si es entidad pública, y además, presentar proyectos urbanísticos y arquitectónicos, indicando plazo de ejecución y aportes de la comunidad; y presentar los formularios individuales de los postulantes.

APLICACION DEL SUBSIDIO EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL

La ley define el mejoramiento como todos aquellos actos que permiten que una solución de vivienda supere carencias como: la ausencia de dotación de servicios públicos domiciliarios, hacinamiento, inestabilidad de la estructura, mala calidad de la construcción, y condiciones inadecuadas de accesibilidad al conjunto de soluciones de vivienda

El Subsidio Familiar de Vivienda aplicado al mejoramiento fue reglamentado por la Junta Directiva del INURBE según los Acuerdos 21 y 42 de 1991 y 10 de 1992, estableciendo los siguientes requisitos:

- Las carencias deben existir con anterioridad a la fecha de perfeccionamiento del Acuerdo 21 de Julio 29 de 1991.
- El valor del mejoramiento no debe superar los 50 salarios mínimos legales mensuales.
- El plan debe ser desarrollado por una entidad pública, un municipio, un fondo municipal de vivienda, una organización no gubernamental o los particulares en asocio con cualquiera de ellos.
- El mejoramiento o la habilitación debe permitir que la solución de vivienda supere al menos una de las carencias.
- Se debe acreditar la personería jurídica de la entidad que lo presenta.
- El proyecto debe contener:
 - Plano de localización en el que aparezcan las soluciones de vivienda y que demuestre que ninguno de los inmuebles quedará ubicado en zonas de uso público.
 - Identificación de las carencias básicas que se pretenden superar
 - Planos, esquemas o diseños básicos necesarios para determinar el estado actual de las viviendas y el mejoramiento y la habilitación propuestos, firmados por un arquitecto o ingeniero matriculados.
 - Señalar las funciones, responsabilidades y aportes de las entidades que participan
 - Presupuesto discriminado por capítulos, indicando el costo del mejoramiento por solución de vivienda.
 - Plazo de ejecución y aportes de la comunidad.
 - Diagnóstico sobre la situación de ilegalidad.
- Cuando se trate de poseedores deben acreditar que han poseído regularmente por un lapso no inferior a cinco (5) años.
- Las soluciones de vivienda a mejorar no deben estar localizadas en zonas de alto riesgo no recuperable.
- En los planes, la cuantía del subsidio se determinará por proyecto, sin exceder el 75% del costo del mejoramiento y sin superar el monto máximo de 12 salarios mínimos legales mensuales

La aplicación práctica del subsidio a un programa de mejoramiento plantea las siguientes dificultades:

- La política de vivienda que consagra el subsidio no se encuentra reglamentada en su totalidad y está sujeta a ajustes.
- Por no existir una asignación regional de los recursos y centralizarse la aprobación de los proyectos en la sede nacional, no puede garantizarse que la totalidad de mejoramientos requeridos sean beneficiados.

- El tiempo que la ley contempla para la entrega del subsidio una vez aprobado (18 meses), no permite desarrollar programas masivos.
- Se requiere prefinanciar los mejoramientos mientras se hace efectiva la entrega de los subsidios.
- No se encuentra reglamentado el subsidio para la habilitación legal de títulos, por lo tanto el programa de legalización no puede adelantarse con estos recursos. Se ha propuesto a las directivas nacionales del INURBE establecer un

subsidio combinado de tal manera que las familias puedan optar por el mejoramiento de su vivienda y al mismo tiempo obtener la legalización del terreno donde se encuentra localizada.

Además, el subsidio combinado permite una utilización mas óptima de este recurso financiero, pues las familias sólo pueden postularse a programas una vez en la vida y de no existir la posibilidad de la legalización de la tenencia, buscarían entonces obtener la totalidad de éste, para el mejoramiento habitacional.