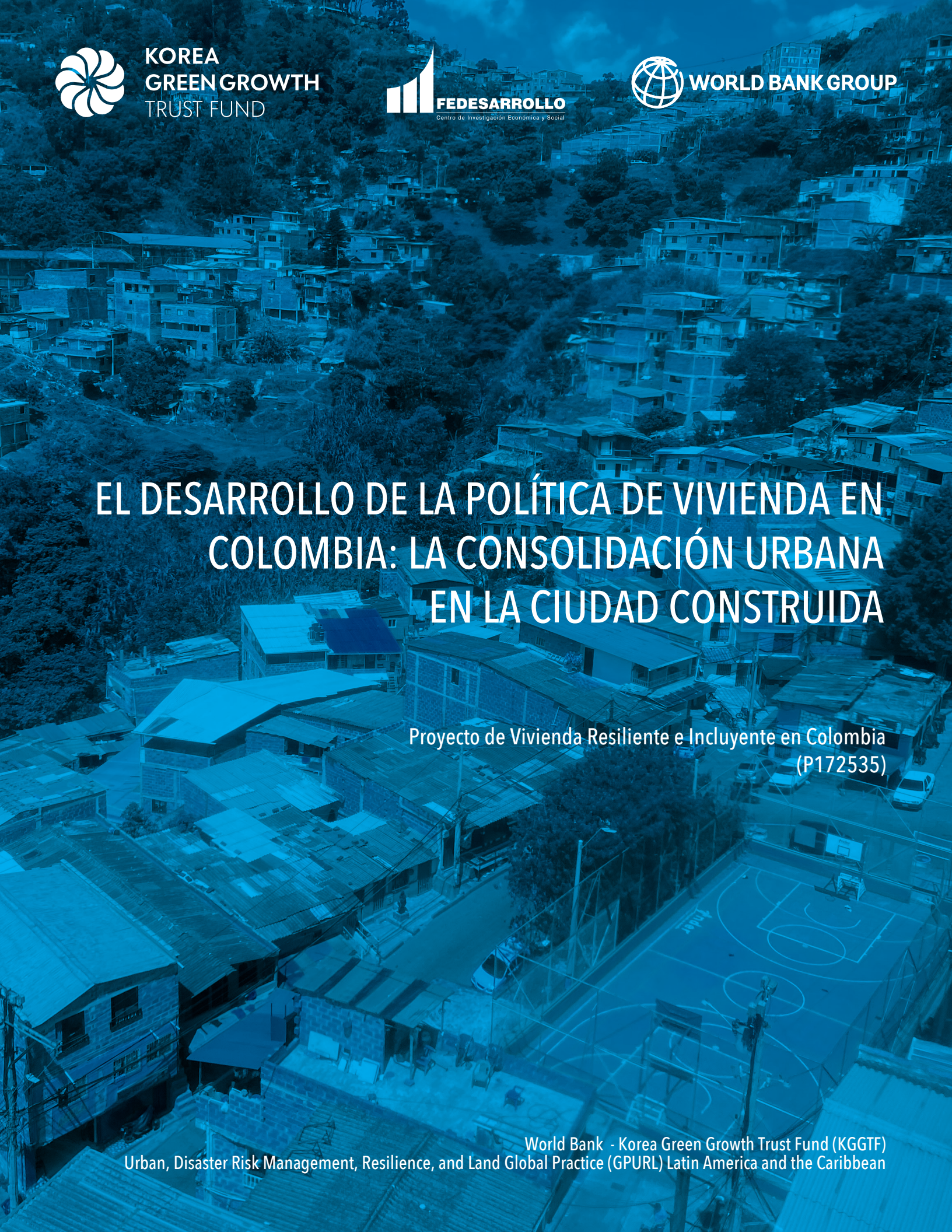


KOREA GREEN GROWTH TRUST FUND

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

WORLD BANK GROUP

EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA: LA CONSOLIDACIÓN URBANA EN LA CIUDAD CONSTRUIDA

Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia
(P172535)

World Bank - Korea Green Growth Trust Fund (KGGTF)
Urban, Disaster Risk Management, Resilience, and Land Global Practice (GPURL) Latin America and the Caribbean

KOREA GREEN GROWTH TRUST FUND

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

WORLD BANK GROUP

EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA: LA CONSOLIDACIÓN URBANA EN LA CIUDAD CONSTRUIDA

Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia
(P172535)

World Bank - Korea Green Growth Trust Fund (KGGTF)
Urban, Disaster Risk Management, Resilience, and Land Global Practice (GPURL) Latin America and the Caribbean

Este documento ha sido elaborado por Fedesarrollo, en el marco del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia (P172535). El documento fue financiado con recursos del Korea Green Growth Trust Fund (KGGTF).

KOREA GREEN GROWTH TRUST FUND

FEDESARROLLO Centro de Investigación Económica y Social

WORLD BANK GROUP

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción 6

2. La ciudad de origen informal, retor de política priorizados por el Plan de Gobierno 2022-2026 8

2.1. Enfoque de mejoramiento de vivienda y consolidación de la ciudad informal 9

2.2. Esfuerzos Territoriales 11

2.3. Política nacional de mejoramiento vivienda y barrios 14

2.3.1 Política de mejoramiento de vivienda urbana, Casa Digna Vida Digna CDVD como antecedente de Cambia mi Casa Mi Casa 21

2.4. Conclusiones 19

3. La política de renovación urbana; una agenda pendiente en la política nacional de vivienda 20

3.1. Institucionalidad e instrumentos de la política de renovación 21

3.1.1 Instrumentos de gestión 21

3.1.2 *Instrumentos de financiación y organigrama* 23

3.2. Tipologías de las intervenciones de renovación urbana 24

3.2.1 *Descripción tipologías* 25

3.3. Casos de estudio 25

3.3.1 *Proyecto a pequeña escala (Tipo I). Esquema de renovación urbana a pequeña en Argentina* 26

3.3.2 *Proyecto a mediana escala (Tipo II) Esquema del proyecto de renovación Urbana de Ciudad Victoria – Pereira* 26

3.3.3 *Proyecto a gran escala (Tipo III) Esquema del proyecto de renovación Urbana del centro global – Cali* 27

3.4. Resumen de las problemáticas de las Políticas de Renovación Urbana 27

3.4.1 *Esquemas de financiamiento y cierre financiero* 27

3.4.2 *Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución* 28

3.4.3 *Incertidumbre y monitoreo de ejecución* 28

3.4.4 *Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad* 28

3.5. Recomendaciones de política de las Políticas de Renovación Urbana 29

3.5.1 Esquemas de financiamiento y cierre financiero 29

3.5.2 Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución 30

3.5.3 Incertidumbre y monitoreo de ejecución 31

3.5.4 Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad 32

3.6. Caracterización del mercado de vivienda de renovación urbana 33

3.7. Conclusiones Política nacional de renovación urbana....34
4. Implicaciones sobre la política de vivienda del Gobierno Nacional....35
4.1. Cambia mi Casa....37
4.2. Programa de mejoramiento de barrios en Colombia - Barrios en Paz....38
4.3. Otras políticas del sector vivienda 38
4.4. Propuesta modificaciones política de vivienda (enfoque mejoramientos) 39
5. Blbliografia 41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.Políticas de vivienda en función de la demografía territorial y de grupo de ingreso 8
Figura 2. Población (%) en barrios marginales o asentamientos informales....10
Figura 3. Enfoques de la política de vivienda y programas implementados....11
Figura 4. Zonas de intervención del PRIMED (1993 – 1997) 12
Figura 5. Zonas priorizadas para mejoramiento Integral de Barrios - Bogotá (2020 - 2023) 13
Figura 6. Evolución de la institucionalidad de la política de vivienda (1939 - 2000)....15
Figura 7. Evolución de la institucionalidad de la política de vivienda (2000 - 2020)....15
Figura 8. Esquema de proyectos de regeneración urbana en Montevideo. 18
Figura 9. Esquemas de financiamiento y cierre financiero: Problemáticas y Propuestas.29
Figura 10.Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución: Problemáticas y Propuestas....30
Figura 11. Incertidumbre y monitoreo de ejecución: Problemáticas y Propuestas....31
Figura 12. Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad: Problemáticas y Propuestas....32
Figura 13. Distribución espacial del mercado de vivienda (2012 - 2021) 33
Figura 14. Objetivos de la Política de Vivienda 35
Figura 15. Impactos de los enfoques de política de vivienda en los objetivos de vivienda social 36
Figura 16. Resumen Cambia mi Casa....38
Figura 17. Resumen Barrios de Paz....38
Figura 18. Resumen Políticas alrededor de la Formalización de la Propiedad y el Reconocimiento de otros tipos de vivienda 39
Figura 19. Evolución déficit habitacional fuente censal, 1993 – 2018. 44
Figura 20. Tendencia Déficit habitacional 2012 – 2022....45
Figura 21. Evolución del déficit cuantitativo y subcomponentes 2012 – 2022 45

Figura 22. Descomposición del crecimiento del déficit habitacional 2021 – 2022.....46
Figura 23. Déficit habitacional Urbano y Rural (Brecha) 47
Figura 24. Brecha del déficit cuantitativo (izq) y cualitativo (der) 47
Figura 25. Población total en déficit segpun la categoría poblacional del municipio (2018) 47
Figura 26. Descomposición del déficit cuantitativo según la categoría poblacional del municipio 50
Figura 27. Descomposición del déficit cualitativo según la categoría poblacional del municipio 51
Figura 28. Porcentaje de ejecución por tipo de solución de vivienda rural.....53
Figura 29. Intervenciones de vivienda rural nueva (2018 - 2022) 55
Figura 30. Resumen Mi Casa en el Campo.....55
Figura 31. Estrategia de Focalización 57
Figura 32. Ejecución del programa de vivienda rural (Izq) y focalización estimada (der) .58
Figura 33. Mejoramiento de vivienda urbana – Casa Digna, Vida Digna (2018-2022) 66
Figura 34. Zonas de restricción (der.) y zonas de déficit de vivienda (izq.).....66

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Funciones administrativas necesarias para la ejecución de proyectos de renovación urbana.....23
Tabla 2. Características tipologías renovación urbana por área.....25
Tabla 3. Participación de iniciaciones de vivienda de renovación (2012-2018).....25
Tabla 4. Intervenciones de la política de vivienda rural a través de las modalidades de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva (2018 - 2022) 54
Tabla 5. Índice de priorización Rural (izq) y Urbano (der) 58
Tabla 6. Intervenciones de vivienda del Gobierno Nacional 59
Tabla 7. Política de mejoramiento de varrios integral del Gobierno Nacional 59
Tabla 8. Resumen de los escenarios para el cálculo de la expansión de la huella urbana 62
Tabla 9. Impacto de la huella urbana sobre las emisiones de CO2 al 2035 por las nuevas zonas urbanizadas en la aglomeración de Bogotá.....63
Tabla 10. Impacto de la huella urbana sobre las emisiones de CO2 al 2035 por las nuevas zonas urbanizadas en la aglomeración de Cali.....64
Tabla 11. Cuantificación hogares en zonas de riesgo mitigables y déficit habitación 66

KOREA GREEN GROWTH TRUST FUND

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

WORLD BANK GROUP

ANEXOS

Anexo 1. Evolución del déficit de vivienda en Colombia 2005-2022 43
Anexo 2. Política de vivienda rural 52
Anexo 3. Recomendaciones sobre la focalización territorial 56
Anexo 4. Intervenciones en el mejoramiento de vivienda. 59
Anexo 5. Desarrollo urbano y cambio climático..... 61

1. INTRODUCCIÓN.

En Colombia ha habido una consolidación de la política de vivienda que ha permitido la reducción del déficit en la zona urbana del país. Sin embargo, cuando se comparan los dos últimos censos de población en los años 2005 y 2018, se encuentra un leve aumento del déficit de vivienda. Existe por lo tanto una paradoja entre una política de vivienda consolidada institucionalmente, y un déficit persistente. La explicación de la persistencia se debe a que existen tendencias diferentes entre el déficit cuantitativo y el cualitativo y entre la zona urbana y la zona rural. La política ha sido más efectiva en las principales aglomeraciones urbanas del país para atender a una población creciente; no lo ha sido para transformar la ciudad construida con mejoramientos de vivienda y barrios y con procesos de renovación urbana o para construir y mejorar la vivienda rural.

De hecho, mientras que en los últimos años se han mejorado las condiciones habitacionales de los hogares en áreas urbanas, los hogares rurales presentan un deterioro general, tanto en el componente cuantitativo como cualitativo. Este hecho puede atribuirse en buena medida a que la política de vivienda se ha enfocado principalmente en la adquisición de viviendas en zona urbana y a que el desarrollo de una política rural efectiva es todavía un reto para el gobierno. Hasta el año 2020, la ejecución de la vivienda en zona rural estaba en cabeza del Ministerio de Agricultura. A partir de ese año la competencia se transfirió al Ministerio de Vivienda y los resultados en ejecución son aún modestos.

En segundo lugar, Colombia está avanzando en su transición demográfica, con lo que se prevé un menor crecimiento en la población urbana. Persisten sin embargo condiciones de déficit de vivienda y barrios en grandes extensiones urbanas del país, concentradas en los barrios de origen informal de las principales ciudades y sus municipios aglomerados y de las zonas urbanas del país de municipios funcionalmente rurales y de menores niveles de desarrollo (ver sección 2). La ciudad construida necesita una efectiva política de mejoramientos de vivienda y barrios, que escale la experiencia de programas nacionales y territoriales, y acelere la política de renovación urbana, y que ofrezca vivienda cerca a los centros de empleo de las ciudades.

Es necesario anotar que la política de vivienda debe abarcar múltiples dimensiones y tener objetivos en cada una de ellas: 1) mejorar las condiciones habitacionales en sus diversos componentes, 2) impactar en la reducción de la pobreza, 3) dinamizar el crecimiento del producto bruto, 4) impactar la generación de empleo y 5) mitigar y adaptar los efectos del cambio climático (Saavedra et al, 2021). Sin embargo, ningún programa de vivienda puede abordar simultáneamente todas estas variables con el mismo nivel de efectividad. Por lo tanto, las políticas nacionales de vivienda deben ser balanceadas e implementar múltiples programas que aborden cada variable de manera diferenciada e identifiquen la población objetivo.

Durante los últimos 15 años, la política nacional de vivienda en Colombia ha dado prioridad a la adquisición de vivienda nueva mediante la entrega de subsidios al capital y a la tasa de interés. Esta estrategia ha beneficiado la consolidación de la clase media, ha contribuido positivamente a la generación de empleo, al crecimiento económico y a la profundización de la cartera (Saavedra et al 2021, Sánchez y López 2022). Sin embargo, a pesar de estos avances, la adquisición de vivienda nueva no es una alternativa viable para los hogares del país con menores niveles de ingreso o que residen en zonas funcionalmente rurales sin

soluciones de mercado efectivas. Se requieren enfoques complementarios que se centren en la mejora de las condiciones habitacionales existentes y en la provisión de soluciones habitacionales asequibles para la población de bajos ingresos.

El gobierno en su plan de desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023) ha sido consistente con las recomendaciones de Fedesarrollo y el Banco Mundial de fortalecer la estrategia de mejoramientos de vivienda y barrios (incluido un mayor acceso al servicio de agua y saneamiento) y la construcción de vivienda rural. Para fortalecer estos programas, es necesario identificar y focalizar los beneficios para lograr intervenciones costo-eficientes, implementar nuevas herramientas de financiamiento y fomentar la participación comunitaria (ver la sección 6 con recomendaciones).

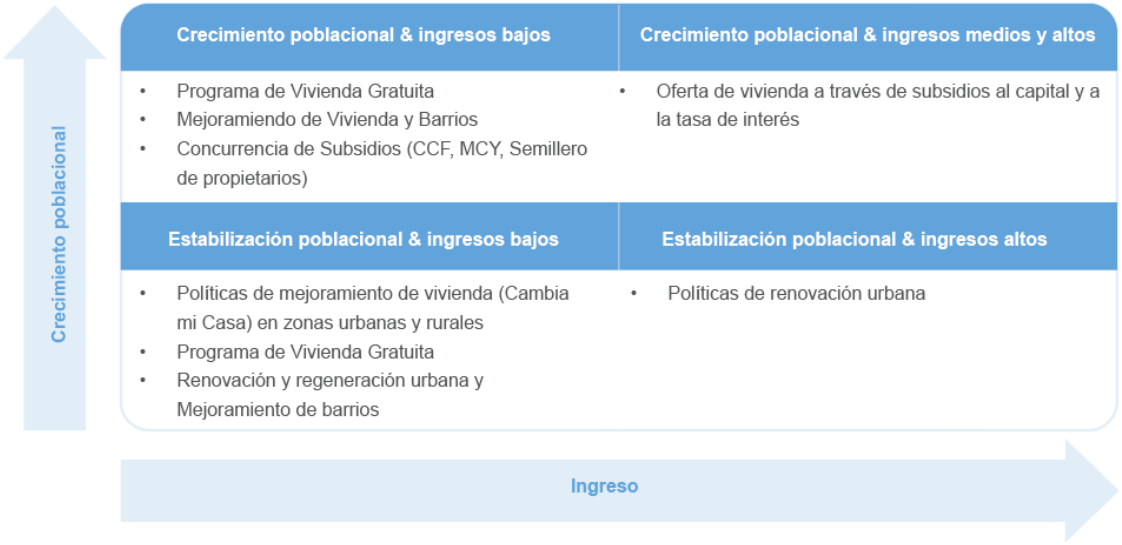
La ciudad construida puede ser entendida en dos categorías: ciudad formal y ciudad informal. Dichas categorías han sido estudiadas y definidas desde diferentes disciplinas como la arquitectura, la geografía o la planeación urbana. Cada una de estas disciplinas define características específicas con el fin de identificar la formalidad de lugares, vecindarios o construcciones. De manera amplía la ciudad formal se entiende como “la ciudad ordenada, en términos urbanos y arquitectónicos, así como culturales, económicos, políticos y sociales” (Hernández y Kelltet, 2010) mientras que la ciudad informal representa lo contrario con estructuras desorganizadas e incoherentes. Existe una tensión inherente entre los modelos de ciudades qué impulsó durante la segunda mitad del siglo XX políticas higienistas que buscaban eliminar la informalidad de las ciudades latinoamericanas. No obstante, existe un esfuerzo contemporáneo que busca repensar el rol de la ciudad informal y desarrollar estrategias para incorporar estos asentamientos al continuo urbano. Lo anterior teniendo en cuenta que las soluciones informales son en la mayoría de los casos la única alternativa habitacional de los hogares más vulnerables. A su vez reconociendo que se deben buscar condiciones dignas de vivienda para dichos hogares.

La política nacional de consolidación de la ciudad construida formal e informal, además del desarrollo de la vivienda rural debe ser multidimensional y tener objetivos específicos. Estos incluyen: la consolidación de la ciudad construida a través de programas de mejoramiento de viviendas y barrios en asentamientos informales; la renovación urbana mediante la optimización de herramientas como los planes parciales; y la implementación de una política diferencial para las zonas rurales, con un enfoque en zonas de mayor densidad (áreas rurales nucleadas) para lograr niveles óptimos de costo-eficiencia (ver sección 6). Es importante destacar que el fortalecimiento del enfoque de mejoramiento debe ir de la mano con la continuidad y adecuada planeación y ejecución del enfoque de adquisición de vivienda nueva, ya que esta es la principal herramienta de política de vivienda que beneficia a la clase media y vulnerable del país.

Este documento está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se examina la evolución de la política nacional de vivienda bajo el enfoque de mejoramiento (ciudad informal) y de vivienda rural, se presentan las mejores prácticas locales y se analizan sus impactos. El segundo capítulo se centra en la política de renovación urbana es decir aquellas áreas deterioradas o subutilizadas de la ciudad formal. Finalmente, en la última sección se analizan las alternativas institucionales para las propuestas presentadas a lo largo del documento. En el Anexo 1 se presenta la evolución del déficit habitacional en Colombia entre 2005 y 2022, acompañado de un análisis de los municipios según su tamaño poblacional y las carencias en vivienda. Por otro lado, en el anexo 2 se realiza una evaluación de la política nacional de vivienda rural. En el anexo 3 se desarrolla una

metodología de priorización para las intervenciones de mejoramiento de vivienda. Adicionalmente, el anexo 4 muestra estadísticas detalladas de la política de mejoramientos vigente. Finalmente, el Anexo 5 se centra en la interacción entre el desarrollo urbano y la mitigación del cambio climático, abordando así una preocupación adicional en la política de vivienda que no está directamente relacionada con el tema central de este documento.

Figura 1. Políticas de vivienda en función de la demografía territorial y de grupo de ingreso



***Fuente**: Elaboración Propia*

2. LA CIUDAD DE ORIGEN INFORMAL, RETOS DE POLÍTICA PRIORIZADOS POR EL PLAN DE GOBIERNO 2022-2026.

Colombia debe escalar su política de mejoramiento de barrios y vivienda, teniendo en cuenta las características actuales del déficit habitacional, su distribución espacial, las condiciones de oferta de vivienda formal y la capacidad de pago de los hogares de menores ingresos. Como se presenta en el anexo 1, el país presenta condiciones habitacionales particulares que propician la implementación de una política de mejoramiento de gran escala. La política de vivienda debe reconocer la autoconstrucción como un medio para que diera acceso a viviendas y en lo continúa haciendo en las zonas periféricas de las grandes ciudades, así como en áreas y urbanas donde la oferta de vivienda formal es limitada. Para abordar estas deficiencias particulares de la infraestructura existente, se deben implementar intervenciones locativas y estructurales en estas áreas que mejoren las condiciones de habitabilidad en la ciudad.

Las intervenciones locativas se enfocan en mejorar el interior de las viviendas para hacerlas más habitables, e incluyen la conexión intradomiciliaria a servicios públicos, la adecuación de espacios como baños o cocinas, y la instalación de materiales mejorados en pisos o paredes. Este tipo de intervención es especialmente relevante para satisfacer las necesidades habitacionales actuales de los hogares en déficit del país. Por otro lado, los

mejoramientos estructurales corresponden a intervenciones que se realizan en la estructura de las viviendas para garantizar la seguridad de los ocupantes ante amenazas o riesgos como terremotos y sismos. Para ello, se lleva a cabo la reparación, reforzamiento o sustitución de elementos estructurales como muros, columnas, vigas o cimientos, con el objetivo de aumentar su resistencia y reducir el riesgo de colapso. A pesar de la importancia de estas intervenciones, su implementación se ve limitada por factores económicos y técnicos que dificultan su escalabilidad a gran escala.

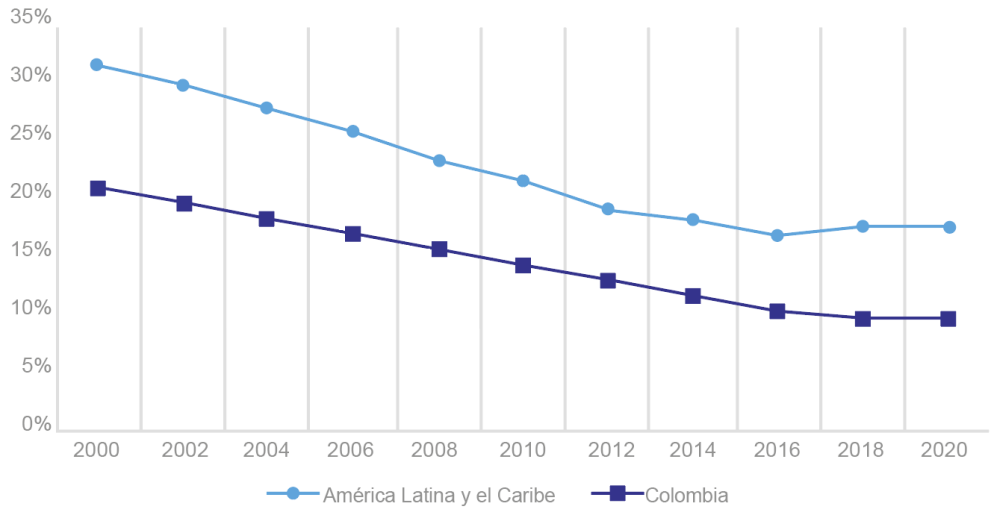
La política de mejoramiento se presenta como una alternativa complementaria y potencialmente más costo-eficiente que las políticas convencionales enfocadas en la adquisición de vivienda. Como se ha mencionado previamente, la política pública de vivienda tiene una naturaleza multidimensional y, en el caso de la línea de mejoramientos, tiene un impacto directo en las condiciones habitacionales, la reducción de la pobreza y la generación de capital humano. El enfoque de mejoramientos resulta especialmente costo-eficiente ya que aprovecha las viviendas y redes de servicios existentes, generando soluciones habitacionales. Además, la identificación y focalización espacial de las intervenciones puede aumentar aún más el nivel de eficiencia de la política de vivienda.

En Colombia, se han llevado a cabo procesos de mejoramiento de vivienda y barrios, liderados especialmente por los gobiernos locales de ciudades como Bogotá y Medellín, en donde se han logrado resultados significativos. Recientemente, se han implementado iniciativas nacionales por parte del Ministerio de Vivienda. Asimismo, el programa de vivienda rural nacional también incorpora el mejoramiento como una alternativa a las necesidades habitacionales. Aunque estos programas representan un avance en la implementación de una política nacional de mejoramiento, es necesario ajustar los parámetros de focalización para asegurar su efectividad. Asimismo, se deben explorar herramientas complementarias como microcréditos de mejoramiento y coberturas a capital o tasa de interés.

2.1. Enfoque de mejoramiento de vivienda y consolidación de la ciudad informal

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) para el 2020 más del 18% de la población de América Latina y el Caribe vivía en asentamientos informales. Se estima que alrededor de 113 millones de personas en la región viven en estas condiciones. Los asentamientos informales son zonas urbanas que se caracterizan por su falta de servicios básicos, como agua potable, saneamiento y electricidad, por la precariedad en las condiciones de las viviendas, y por inseguridad en la tenencia y la titularidad de los predios. Estos asentamientos suelen crecer de manera espontánea y sin planificación, lo que incrementa los costos de intervenciones urbanas posteriores, como la construcción y mejoramientos del espacio público.

Figura 2. Población (%) en barrios marginales o asentamientos informales



Fuente: *Elaboración propia con base en CEPAL (2023)*

La presencia de asentamientos informales en la región es un reflejo de las desigualdades económicas y sociales que enfrentan. En el caso de Colombia, se ha evidenciado una reducción de la población en barrios marginales o asentamientos informales en el periodo 2000-2020, pasando del 21% al 10% de la población. Esto se debe principalmente a los esfuerzos de la política de vivienda y mejoramiento de los gobiernos locales de las principales ciudades del país y a las políticas nacionales como los programas “Vivienda Gratuita I y II”, “VIPA”, “Mi casa ya" y "Casa Digna, Vida Digna". Si bien se ha reducido el número de habitantes en barrios informales en las principales ciudades, de manera contraria se ha evidenciado el crecimiento de asentamientos precarios en municipios y áreas urbanas de menor tamaño. Los beneficios económicos de localizarse en áreas urbanas de mayor densidad han sido obtenidos a través de métodos de construcción informal, dada la ausencia de un sector constructor formal consolidado en los municipios de menor tamaño. Por lo que unos de los principales retos de la política de vivienda en el mediano plazo es desincentivar la expansión de los barrios informales y de manera paralela integrar a la ciudad los hogares que optan por esta solución, así como mejorar sus condiciones habitacionales.

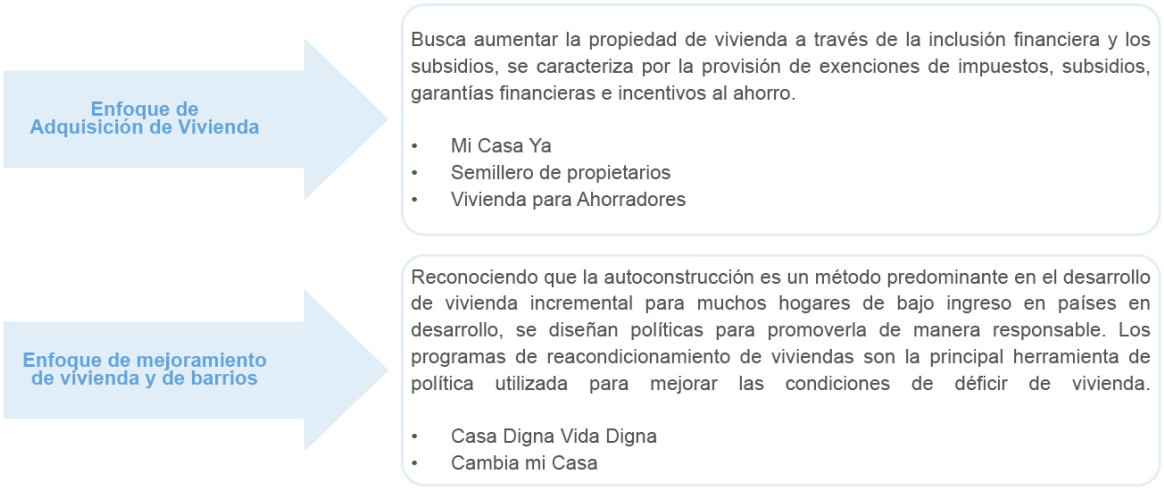
Es importante destacar la existencia de dos enfoques de la política de vivienda: (1) el Enfoque de Adquisición de Vivienda y (2) el Enfoque de Mejoramiento de Vivienda y de Barrios. El Enfoque de Adquisición de Vivienda se refiere a las políticas o al conjunto de acciones que, desde la política pública de vivienda, promueven que los hogares obtengan una vivienda propia. Esto puede involucrar elementos como la promoción del financiamiento, el aumento de la oferta de vivienda nueva (en particular de vivienda para hogares de bajos y medianos ingresos) y la creación de subsidios a la cuota, a la tasa de interés o a las garantías (ver Saavedra at al. 2021). Está aproximación contribuye a la consolidación de la ciudad formal a través de la renovación urbana, lo cual será abordado en el siguiente capítulo.

Por otro lado, el enfoque de Mejoramiento de Vivienda y de Barrios se refiere a un conjunto de acciones y estrategias que tienen como objetivo mejorar las condiciones de las viviendas

y de los barrios o asentamientos donde se encuentran ubicadas actualmente los hogares, es decir la consolidación urbana de la ciudad informal. Este enfoque incluye medidas como el mejoramiento de la calidad y la seguridad de las viviendas existentes, la renovación de infraestructuras básicas como calles, aceras y alumbrado público, y la implementación de políticas públicas que promuevan el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad.

Este enfoque es especialmente importante en aquellas áreas urbanas donde se concentran barrios marginales o asentamientos informales, ya que estas zonas suelen presentar graves problemas de pobreza, inseguridad y exclusión social. Al mejorar las condiciones de las viviendas y de los barrios, se busca mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en estas áreas, promover la inclusión social y económica y reducir las desigualdades. Este enfoque puede ser abordado por diferentes actores, como gobiernos locales, organizaciones comunitarias y grupos de la sociedad civil, entre otros.

Figura 3. Enfoques de la política de vivienda y programas implementados



***Fuente**: Elaboración propia.*

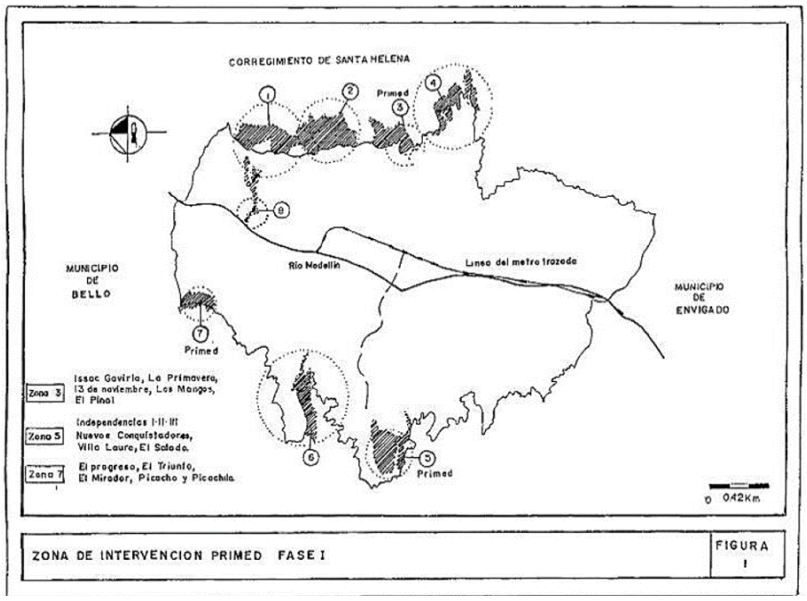
2.2.Esfuerzos Territoriales

El acelerado y desordenado crecimiento de la población urbana en las principales ciudades del país, impulsado por el desplazamiento forzado en las zonas rurales en conflicto, obligó a los gobiernos locales a adoptar políticas de mejoramiento de vivienda y barrios de gran escala (Murad, 2003 & Jaramillo, 2018). Entre la década de 1960 y 1990 Colombia experimentó un rápido crecimiento de su población urbana, cuya proporción alcanzó el 70% para el año 1991. El incipiente mercado de vivienda formal de las ciudades sumado a los bajos niveles de ingreso de los nuevos habitantes, provenientes de zonas rurales, resultó en un rápido crecimiento de los barrios informales en las ciudades. Altos de Cazucá (en Soacha) o la Comuna 13 (En Medellín) son ejemplos icónicos de dicho crecimiento informal.

Los gobiernos locales decidieron, a partir de la década de 1990, realizar un cambio de paradigma en la forma como intervienen los barrios de origen informal. Siguiendo los ejemplos internacionales, el nuevo enfoque consistía en la mejora progresiva de las condiciones habitacionales y barriales, en contraposición a las políticas de limpieza y

eliminación adoptadas hasta ese momento. Se destacan las políticas de mejoramiento de Bogotá y Medellín, las cuales pueden a su vez brindar lecciones para el escalamiento de la política de mejoramiento nacional.

Figura 4. Zonas de intervención del PRIMED (1993 – 1997)



***Fuente**: Tomado de Stienen, A. (2020)*

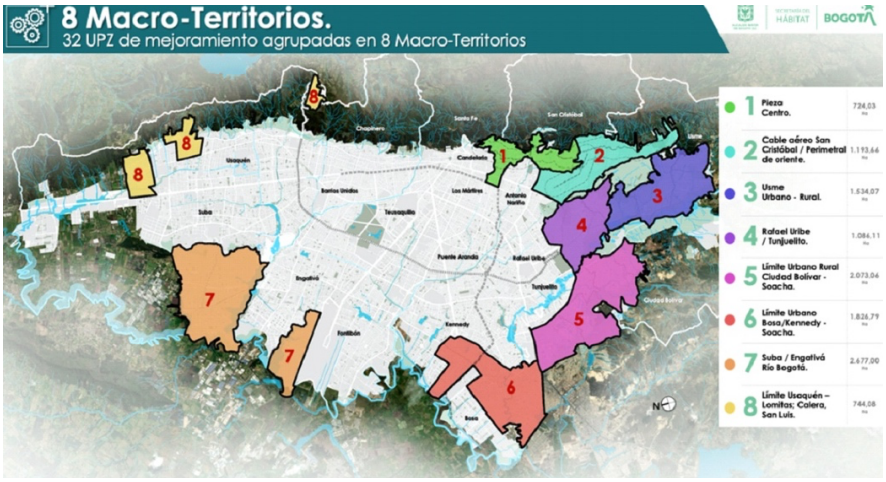
En particular, Medellín cuenta con un exitoso historial de programas de mejoramiento de barrios, entre los que destaca el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PRIMED). Éste programa, implementado por la Alcaldía de Medellín desde 1993, buscaba mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios más vulnerables de la ciudad a través de intervenciones estratégicas en materia de ordenamiento urbanístico, seguridad, medio ambiente, educación, cultura, deporte e infraestructuras básicas, como acueducto, alcantarillado y pavimentación de vías. En este sentido, el PRIMED logró formalizar terrenos y mejorar el acceso a servicios públicos, mejorando de forma significativa las condiciones de vida de más de 50.000 habitantes de 15 barrios en la periferia de la ciudad[1]. Además, el proyecto promovió la participación ciudadana en la planeación y ejecución de las obras, involucrando a los habitantes de los barrios en el mejoramiento de sus comunidades.

El programa fue financiado mediante un crédito por US$7.5 millones y contó con la participación del Gobierno Nacional, la Alcaldía de Medellín y recursos de cooperación. PRIMED tuvo un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes de los barrios intervenidos, mejorando la seguridad y la convivencia, aumentando el acceso a servicios básicos, generando empleo y mejorando el entorno urbano. Como resultado, el programa ha sido reconocido nacional e internacionalmente como una buena práctica en la intervención de zonas vulnerables.

[1] *La política contempló un conjunto de acciones para mejorar tanto los barrios como las viviendas de la zona, además de legalizar y planificar propiedades, mitigar el riesgo, gestionar el territorio y fomentar la participación comunitaria.*

Una iniciativa similar a la implementada en Medellín es el **Plan de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá (2020-2024)** en donde el Distrito ha destinado alrededor de 30 millones de dólares a este programa con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable que reside en ocho zonas prioritarias de la ciudad que presentan deficiencias significativas en cuanto al acceso a servicios públicos y la falta de títulos de propiedad. El plan incluye intervenciones en tres componentes principales: i) la construcción de sistemas de alcantarillado y abastecimiento de agua, ii) la mejora de las redes viales y la infraestructura de desplazamiento local, y iii) la creación y mejora de espacios públicos como parques. A través de estas intervenciones, se busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas y reducir las desigualdades en la ciudad.

Figura 5. Zonas priorizadas para mejoramiento Integral de Barrios - Bogotá (2020 - 2023)



Fuente: *Tomado de Alcaldía Mayor de Bogotá (2020).*

Recuadro 1. Lecciones de los mejoramientos de vivienda en Bogotá y Medellín

Los programas territoriales de mejoramiento de barrios en Colombia han sido una herramienta relevante para mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables del país. Sin embargo, estos programas han enfrentado desafíos y han brindado lecciones importantes que deben ser consideradas para mejorar su implementación y resultados. Algunos de los ajustes y lecciones más destacados son los siguientes:

- **Enfoque integral y participativo:** Los programas deben abordar no solo el mejoramiento de la vivienda, sino también la mejora de las condiciones del barrio en su conjunto, incluyendo el acceso a servicios básicos y equipamientos públicos. Además, es importante contar con la participación de la comunidad en todas las etapas del programa, desde la identificación de necesidades hasta la implementación y seguimiento.

- **Fortalecimiento de capacidades:** Es necesario fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los equipos encargados de la implementación del programa, tanto en las entidades nacionales como en las locales. Esto incluye la

formación y capacitación en áreas como planificación urbana, gestión de proyectos, contratación y manejo de recursos financieros.

- **Coordinación interinstitucional:** Los programas deben contar con la participación y coordinación de diferentes entidades y organismos, tanto a nivel nacional como local, para garantizar la eficacia y eficiencia en la implementación. La colaboración interinstitucional también puede generar sinergias y evitar duplicidades en la atención a las necesidades de las comunidades.

- **Flexibilidad y adaptabilidad:** Los programas deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades y realidades de cada territorio y comunidad. Esto implica ajustar las soluciones propuestas a las condiciones específicas de cada barrio y municipio, considerando factores como la geografía, la cultura y las dinámicas sociales.

- **Monitoreo y evaluación**: Es fundamental llevar a cabo un monitoreo y evaluación constante del programa, para evaluar su impacto y realizar ajustes necesarios. Esto permitirá identificar oportunidades de mejora y ajustar el programa a las necesidades y dinámicas locales.

- **Sostenibilidad a largo plazo:** Los programas deben garantizar la sostenibilidad de las soluciones propuestas a largo plazo, considerando aspectos como la calidad de los materiales, el mantenimiento y la gestión adecuada de los residuos. También es importante considerar la capacidad de las comunidades para mantener y administrar los equipamientos públicos y los servicios básicos.

2.3.Política nacional de mejoramiento vivienda y barrios

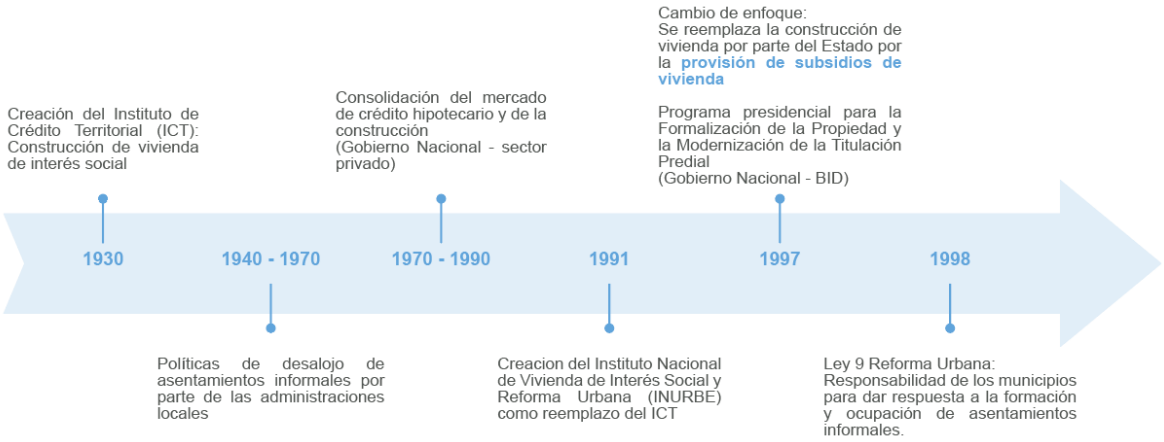
La política de vivienda colombiana se ha vuelto cada vez más elaborada, con múltiples instituciones especializadas en créditos hipotecarios, administración de subsidios, operación de proyectos urbanos y de vivienda, administración de garantías, agencias para la renovación urbana, e instancias de coordinación del ordenamiento territorial. En los últimos 30 años, la política ha estado dominada por el desarrollo del sistema hipotecario de vivienda, los subsidios a la demanda y los instrumentos financieros para promover la propiedad de la vivienda. Sin embargo, las intervenciones de política también incluyen la construcción directa de viviendas, programas de mejoramiento, políticas de vivienda rural y soluciones. El reintegro de los programas de mejoramiento de vivienda a la política nacional se da tras su declive en el año de 1998 y la tímida aproximación sucedida entre los años 2005 y 2010, cuando solo el 6% de los subsidios otorgados fueron de mejoramiento. No obstante, las actuales condiciones habitacionales y proyecciones poblaciones crean condiciones ideales para el fortalecimiento del enfoque de mejoramiento (ver Saavedra et al, 2021).

En los años 60 y 70, la política de vivienda en Colombia estaba enfocada en el desarrollo de programas de vivienda social, con un énfasis en la construcción de nuevas unidades habitacionales. Durante este período, se crearon varias entidades estatales encargadas de la gestión y financiamiento de la vivienda, como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el

Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y el Fondo Nacional de Ahorro (FNA).

En los años 80 y 90, la política de vivienda en Colombia experimentó una transformación significativa, enfocándose en la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas existentes, a través de programas de mejoramiento y legalización de asentamientos informales. Durante este período, se crearon nuevas entidades encargadas de la gestión y financiamiento de programas de mejoramiento de vivienda, como la Caja de Vivienda Popular (CVP) y la Unidad Administrativa Especial de Vivienda (UAEV). En los años 2000, la política de vivienda evolucionó hacia un enfoque más integral, que incluyó la promoción de la vivienda como un motor para el desarrollo económico, la inclusión social y la reducción de la pobreza. Durante este período, se crearon nuevas entidades encargadas de la gestión y financiamiento de programas de vivienda, como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Adaptación.

Figura 6. Evolución de la institucionalidad de la política de vivienda (1939 - 2000)



***Fuente**: Elaboración propia con información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022b).*

Figura 7. Evolución de la institucionalidad de la política de vivienda (2000 - 2020)



***Fuente**: Elaboración propia con información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022b).*

2.3.1 Política de mejoramiento de vivienda urbana, Casa Digna, Vida Digna CDVD como antecedente de Cambia mi Casa Mi Casa.

El gobierno ha redoblado los esfuerzos en los mejoramientos y ha definido una meta de hacer 400 mil mejoramientos de vivienda entre 2023 y 2026. La política extiende el modelo desarrollado a nivel nacional para Casa Digna de: 1. una contratación centralizada en Findeter y financiada por el MVCT y las entidades territoriales, de constructores con procesos de mejoramientos locativos de vivienda concentrados a nivel barrial en municipios focalizados y; 2. las conexiones intradomiciliarias como mejoramientos locativos más ligeros concentrados en la conexión a la red de acueducto y alcantarillado y los baños ejecutadas por Enterritorio y financiada por el MVCT. Sin embargo, introduce dos nuevas líneas de compras de mejoramientos de vivienda: 1. la gestión rotativa comunitaria desarrollada por organizaciones de economía popular, cajas de compensación o entidades territoriales, y 2. el esquema de asociación con fundaciones. Los componentes de legalización de barrios y titulación y mejoramiento de barrios y construcción de equipamientos no se definieron como una prioridad de Cambia Mi Casa.

Casa Digna, en el Ministerio de Vivienda (sin tener en cuenta los mejoramientos del DPS) ejecutó 39 mil mejoramientos de vivienda entre 2019 y 2022, beneficiando a 10,467 hogares a través de subsidios que superaron los 396.000 millones de pesos. Debe tenerse en cuenta que el Decreto 867 de 2019 establece la reglamentación para el subsidio de vivienda de interés social en modalidad de mejoramiento, con un valor máximo de 18 SMMLV. Además, la reglamentación involucra la participación de entidades territoriales en la identificación de áreas de intervención y postulación de beneficiarios. El decreto también define los tipos de intervenciones que pueden ser financiadas a través del programa, priorizando aquellas que tienen un mayor impacto en la mejora de la condición deficitaria de la vivienda.

Los mejoramientos de vivienda incluyen una serie de intervenciones. Entre ellos se encuentran el recubrimiento de pisos y muros, la habilitación o instalación de baños y cocinas, la instalación de ventanas y puertas, la reparación de cubiertas, la construcción de placa de contrapiso, la construcción y/o mantenimiento de redes hidráulicas y sanitarias, la habilitación o instalación lavaderos, la adecuación y mantenimiento de redes eléctricas y de gas, la instalación de muros que no son estructurales, y el mantenimiento de fachadas. Las intervenciones en el mejoramiento de pisos, muros, baños y cocinas son las más habituales, representando alrededor del 53% del total de los mejoramientos de Casa Digna entre 2019 y 2022, lo que equivale a cerca de 20 mil mejoras en viviendas.

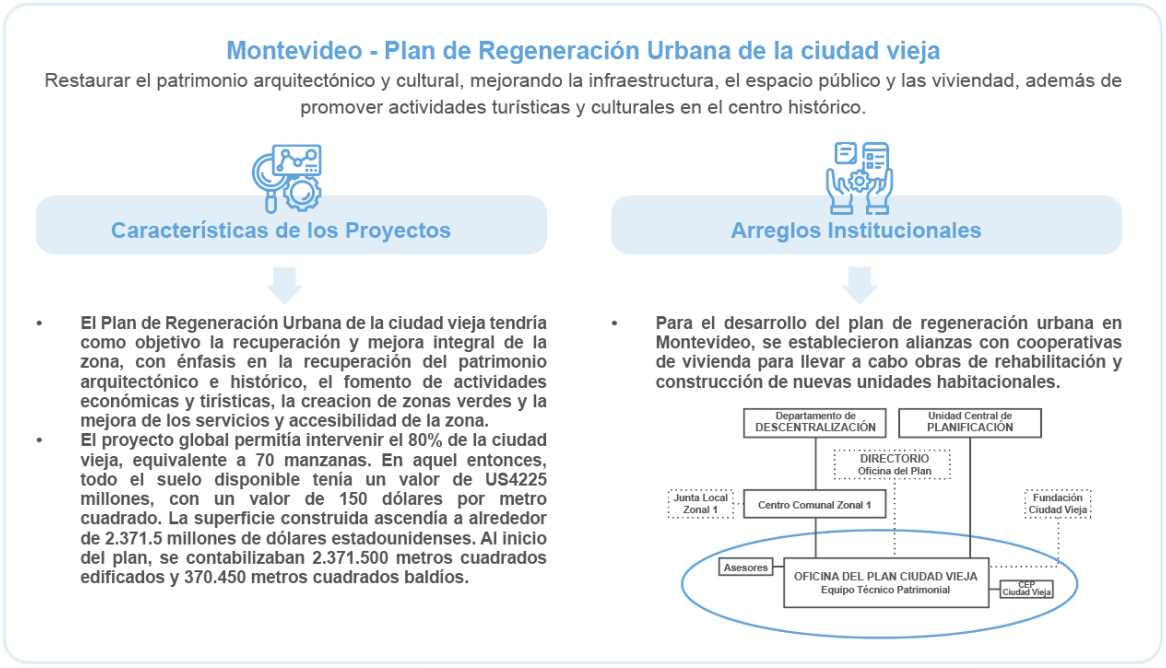
Aunque los recursos destinados al mejoramiento integral de barrios dentro del programa Casa, ejecutados por el Ministerio, son menores en comparación con los destinados a la mejora de las viviendas (con una participación del 6.2% del gasto del programa), estos proyectos permiten la inclusión de esfuerzos nacionales y territoriales, así como la participación ciudadana en el desarrollo de las intervenciones necesarias. Durante el periodo 2018-2022, se llevaron a cabo 3 proyectos de mejora integral de barrios en las ciudades de Cali, Neiva y Valledupar, beneficiando a 13.284 hogares y con una inversión total de alrededor de 25.780 millones de pesos. Complementariamente se desarrollaron mejoramientos de parques y construcción de colegios y centros de desarrollo infantil.

Durante los cuatro años de implementación del programa Casa Digna Vida Digna se realizaron importantes ajustes y se aprendieron lecciones valiosas para su continuidad y mejora. Entre los ajustes destacan: 1) la incorporación de un enfoque diferencial para el programa, con una participación mínima establecida para la población víctima de desplazamiento forzado y población en alto grado de vulnerabilidad. 2) La Ley 1955 de 2019 y el Decreto 149 de 2020 introdujeron cambios en el proceso de titulación de predios fiscales, incluyendo la eliminación del requisito del avalúo comercial, la viabilizarían de la enajenación directa del inmueble cuando no cumple las condiciones para cesión gratuita, la eliminación de la condición resolutoria y la modificación del criterio de ocupación ininterrumpida, 3) durante el cuatrienio 2018-2022, el gobierno nacional actualizó el marco jurídico para facilitar la titulación de predios fiscales y la cesión gratuita de predios de los extintos ICT e INURBE, 4) permitir mejoramientos en zonas legalizadas y en proceso de legalización, y la asignación de subsidios a hogares con calidad de poseedores del predio; 5) mayor flexibilidad en la entrega de los subsidios, permitiendo a los beneficiarios del programa utilizar los subsidios para la construcción o mejoramiento de sus viviendas, de acuerdo con sus necesidades y preferencias. Además, mediante la Ley 2079 de 2021 permite que el subsidio de mejoramiento se otorgue más de una vez al mismo hogar, siempre y cuando la vivienda permanezca en condiciones de déficit habitacional.

Entre las lecciones aprendidas durante la implementación del programa Casa Digna Vida Digna se pueden mencionar: 1) El enfoque integral y diferencial del programa Casa Digna Vida Digna ha sido clave para mejorar las condiciones de vida de los hogares, al abordar tres componentes interconectados: mejoramiento de vivienda, titulación de predios y mejoramiento de barrios. Esta combinación ha permitido lograr resultados significativos en la política pública; 2) la colaboración interinstitucional ha sido esencial para garantizar la eficiencia y efectividad del programa. Han participado diversas entidades, como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento de Prosperidad Social, Findeter y Enterritorio; 3. La participación de la comunidad es fundamental para identificar las necesidades y definir las soluciones propuestas por el programa; 4) es importante invertir en infraestructura que responda a las necesidades locales, especialmente en la construcción de equipamientos como Centros de Desarrollo Infantil, colegios y parques recreo-deportivos en diferentes municipios; 5) las soluciones propuestas deben ser sostenibles a largo plazo, considerando aspectos como la calidad de los materiales, el mantenimiento y la gestión adecuada de los residuos; 6) el monitoreo y evaluación continuos del programa son fundamentales para evaluar su impacto y realizar ajustes necesarios, teniendo en cuenta las dinámicas locales; 7) es crucial reorganizar y fortalecer el Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para responder de manera eficiente a las necesidades identificadas por los entes territoriales, que son los encargados de operativizar el marco jurídico actual y titular los predios a los hogares; 8) es necesario trabajar en conjunto con las entidades territoriales y la Superintendencia de notariado y registro para apoyar los procesos de titulación y fortalecer las capacidades técnicas de los equipos de los municipios y departamentos tanto en la titulación como en los procesos de mejoramiento de vivienda.

En resumen, durante los cuatro años de implementación del programa Casa Digna Vida Digna en Colombia se realizaron ajustes y se han aprendido lecciones valiosas para su continuidad y mejora, entre las que destacan la ampliación de la cobertura, la flexibilidad en la entrega de los subsidios, la simplificación de los trámites y el fortalecimiento de la capacidad de gestión, así como la importancia de la participación comunitaria, la coordinación interinstitucional, la sostenibilidad y el monitoreo y evaluación continuos.

Figura 8. Esquema de proyectos de regeneración urbana en Montevideo.



***Fuente**: Elaboración propia con información de (Berdía & Roland, 2008; Parra & Pozuelo, 2013)*

Teniendo en cuenta los diversos instrumentos potenciales de la política de mejoramiento de vivienda y de entornos (barrios), resulta fundamental diseñar una estrategia de focalización que responda a las necesidades territoriales, considerando: i) criterios de progresividad, ii) criterios de sensibilidad demográfica respecto a los asentamientos informales y iii) la complementariedad y articulación con las políticas de los entes territoriales, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), planes parciales, políticas de mejoramiento propias de los municipios, entre otros. La focalización de la política de mejoramiento es un factor esencial que permitirá escalar la política de mejoramiento, para esto se debe localizar los barrios y centros poblados (áreas rurales nucleadas) con alta densidad habitacional y elevados niveles de déficit habitacional. Esto con el fin de concentrar espacialmente las intervenciones e incrementar la costo-eficiencia de estas. (el anexo 3 presenta la metodología de priorización territorial).

Teniendo en cuenta los aspectos abordados hasta el momento y, en particular, enfocándonos en el mejoramiento de viviendas y barrios, es crucial destacar algunas herramientas e instrumentos que pueden utilizarse para implementar una política efectiva de mejoramiento habitacional. Así, existen diversas herramientas e instrumentos que pueden utilizarse para llevar a cabo una política efectiva de mejoramiento habitacional. Algunas de estas herramientas son:

1. **Subsidios a través de operadores contratados:** Esta herramienta consiste en la asignación de subsidios para el mejoramiento o ampliación de viviendas, mediante el apoyo de entidades patrocinantes que brindan soporte legal, técnico y social. La selección de empresas constructoras la realizan los hogares acompañados por las

entidades patrocinadoras. (ejemplos: programa de mejoramiento de Vivienda en Chile y Mejoramiento estructural o habitacional a través de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia).

2. **Microcréditos:** Se asignan créditos directos con menores tasas de interés, sin intermediarios y con largos plazos de pago (5 años). Este proceso incluye un acompañamiento integral que implica una revisión estructural y arquitectónica de las viviendas. (Ejemplo: Programa de Mejoramiento de Vivienda en México).

3. **Bancos de materiales:** Después de las fases de legalización de barrios y predios, se procede a la etapa de reforzamiento estructural y arquitectónico de las viviendas, así como a la construcción de placas y unidades habitacionales. Estas etapas son apoyadas por Bancos de Materiales (Virtuales), que se encargan de distribuir los insumos de construcción. El objetivo es reducir los costos a través de compras masivas de materiales y evitar la especulación con los precios. (Ejemplo: Plan Terrazas Distrital En Bogotá).

4. **Organizaciones comunitarias:** Esta herramienta se basa en un modelo participativo y comunitario, en el cual los hogares se organizan para consolidar propuestas de préstamo a bancos para el mejoramiento de sus viviendas. Los préstamos de la banca cuentan con garantías colectivas y, una vez finalizadas las obras, las comunidades deciden cómo reinvertir estos recursos. (Fundación pro-vivienda social en Buenos Aires).

2.4.Conclusiones

Las actuales condiciones habitacionales de los hogares en déficit habitacional del país, es decir su localización geográfica, los tipos de privaciones que experimentan y sus niveles de ingresos favorecen la expansión de la política nacional de mejoramientos como lo ha priorizado el Ministerio de Vivienda y Plan de Desarrollo 2022-2026. La política nacional de vivienda implementada durante la última década, la cual ha favorecido la adquisición de vivienda, ha tenido efectos positivos sobre las condiciones habitacionales de los hogares urbanos de las ciudades principales. Esta aproximación fue adecuada debido a las condiciones de vivienda generalizadas que se observaron tras un acelerado crecimiento poblacional desordenado en las principales ciudades.

Las políticas locales de mejoramiento, acompañados por los esfuerzos nacionales con enfoque de adquisición han logrado mitigar el déficit habitacional en las grandes aglomeraciones. No obstante, este enfoque debe ser fortalecido debido a dos factores principales. En primer lugar, las dinámicas poblacionales de la última década, en donde los municipios de menor tamaño presentan la mayor tasa de crecimiento poblacional, hacen necesario el cambio de enfoque debido a las débiles dinámicas en el mercado de vivienda que estos presentan. Segundo, la expansión y consolidación de barrios de origen informal en las principales ciudades.

La puesta en marcha de los programas Casa Digna, Vida Digna y Cambia Tu Casa son un paso relevante en la consolidación del enfoque de mejoramiento dentro las políticas de vivienda nacional. No obstante, estos deben ser escalados con una mayor asignación presupuestal, cuya eficiencia en el gasto se asegure mediante la adecuada focalización

territorial y la adopción de nuevas herramientas. En la sección 4 del documento se desarrollan las implicaciones y recomendaciones de política.

3. LA POLÍTICA DE RENOVACIÓN URBANA; UNA AGENDA PENDIENTE EN LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

Los procesos de deterioro de áreas urbanas dedicadas a actividades industriales y de comercio han generado un desperdicio de espacio urbanizable ubicado en zonas estratégicas de las ciudades colombianas. Para hacer frente a estos procesos de deterioro y a su vez dinamizar el mercado inmobiliario, se han propuesto en las principales ciudades del país algunos proyectos de renovación urbana integral, principalmente en los centros ampliados de las ciudades. Sin embargo, la renovación urbana en Colombia está más asociada a un tratamiento del suelo designado mediando los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs). Posteriormente este suelo es "desarrollado" a través de un instrumento de segundo nivel que es el Plan Parcial de Renovación Urbana (PPRU). Estos instrumentos contienen la información operativa del proyecto, la configuración del uso del suelo y la dotación de vivienda nueva que será gestionada a través de las Alianzas Público-Privadas. Si bien la normativa en Colombia establece otros mecanismos para el desarrollo para la renovación urbana, de acuerdo con las características prediales y urbanas, la ausencia de una política nacional consolidada y la ausencia de capacidades territoriales, inclusive en las principales ciudades, hacen de la renovación urbana en Colombia una herramienta ineficiente. A diferencia de los mejoramientos de vivienda y la vivienda rural, la política de renovación no ha sido priorizada por el Plan de gobierno 2022-2026.

Es necesario fortalecer la política de vivienda en Colombia si desea desacelerar el crecimiento de la huella urbana lo que afecta negativamente la calidad de vida de los hogares e incrementa la generación de Gases de Efecto Invernadero (Saavedra et al, 2022). La escasez de terrenos en las principales ciudades de Colombia ha generado una concentración del mercado de viviendas en zonas alejadas de los centros de empleo, lo que dificulta la movilidad y limita el acceso a oportunidades laborales y servicios básicos. En este contexto, los procesos de renovación urbana son fundamentales para revertir esta situación. Sin embargo, estos procesos suelen verse obstaculizados por restricciones institucionales que dificultan la regeneración de los entornos locales, especialmente en los centros históricos de las ciudades. Además, los altos costos de las intervenciones, la baja rentabilidad privada, y la elevada incertidumbre sobre el nivel de riesgo, pueden desalentar la inversión en estas zonas, evidenciando la necesidad de la confluencia de esfuerzos del sector público y privado.

Actualmente el rol del sector público en la renovación urbana se ha concentrado principalmente en la identificación de áreas al interior de la huella urbana con potencialidades para su desarrollo. Sin embargo, ha relegado las acciones que tienen como objetivo reducir los riesgos y la inversión inicial para los actores privados con el fin de motivar su participación en estos proyectos de renovación urbana. En este sentido, la experiencia internacional ha demostrado diversas estrategias que se pueden clasificar en dos grupos principales: estrategias de financiamiento público, mediante las cuales el sector público financia y opera directamente los proyectos, y estrategias de incentivos a la oferta y la demanda, que buscan atraer recursos del sector privado a las zonas que necesitan

renovación. En el caso colombiano es necesario elaborar una política nacional de remoción urbana en la que se realice una revisión y simplificación del marco normativo, incrementar las capacidades de los actores territoriales como empresas de renovación urbana para facilitar los procesos como la gestión predial y generar confianza en los actore privados realizando inversiones sobre el equipamiento público en las etapas iniciales del proyecto.

3.1.Institucionalidad e instrumentos de la política de renovación

Uno de los principales problemas para el desarrollo de proyectos de renovación es la dispersión normativa. Si bien la ley 388 de 1997 contiene los elementos normativos para la ejecución de un proyecto de renovación, está solo define tangencialmente lo qué se entiende por renovación urbana. Los elementos específicos que delimitan la renovación urbana se encuentran dispersos en diferentes actos, normas, leyes y decretos de alcance nacional. Por otro lado, también se evidencian elementos específicos de la renovación urbana a nivel territorial. Es por esto por lo que se realizó un proceso de revisión documental con el objetivo de identificar las herramientas de gestión y mecanismos de financiamiento disponibles en la ley nacional, además se identificaron los actores que participan en los procesos de renovación para el caso de la ciudad de Bogotá.

Colombia tiene un amplio abanico de herramientas para el desarrollo de proyectos de renovación urbana. En cuanto a los instrumentos de gestión se tienen englobes prediales, cooperación entre partícipes, la enajenación voluntaria y expropiación (ver sección 4.2.1). En cuantos los instrumentos de financiación se cuentan con recaudo por predial, fondos de compensación, participación por plusvalía, contribución por valorización, y la emisión de títulos respaldados por prediales futuros. De igual forma, se cuenta con entidades nacionales y territoriales para la ejecución de proyectos como Fonvivienda, la Agencia de Renovación Virgilio Barco, y la ERU en Bogotá y sus homólogas en otras ciudades. Pese a este marco institucional y normativo, la política de renovación tiene pocos logros en los últimos años. Para este informe se realizó una revisión de la literatura nacional, se adelantaron entrevistas y talleres, y se concluye que la falta de consistencia institucional es una seria limitante para asegurar inversiones privadas de largo plazo.

3.1.1 Instrumentos de gestión:

Englobe predial: es un mecanismo administrativo que permite la unificación de predios o inmuebles contiguos de un mismo propietario en una sola unidad catastral o predial (Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, 2022). En el caso de Bogotá, este proceso se utiliza para mantener actualizado el censo predial y asignar a cada predio una dirección oficial, cédula catastral, CHIP y avalúos respectivos, entre otros datos. Cabe destacar que los procesos de englobe sólo pueden ser realizados por el propietario de los inmuebles colindantes y consisten en el registro de las modificaciones en los linderos de los predios, ya sea por una acción de agregación o segregación. Es importante tener en cuenta que cada jurisdicción puede tener regulaciones y requisitos específicos en relación con el englobe predial.

Como resultado, los procesos de englobe permiten una mayor agrupación de los predios, lo que facilita su desarrollo y permite a las administraciones locales una mejor distribución de las cargas y beneficios tributarios.

Cooperación entre partícipes: La cooperación entre participantes puede ser una forma efectiva de configurar la propiedad predial sin la necesidad de crear nuevas unidades. En muchos casos, la colaboración entre propietarios de predios contiguos puede resultar beneficiosa para definir los linderos y gestionar la propiedad compartida de manera conjunta. Para ello, se pueden llevar a cabo estudios topográficos en conjunto, definir los linderos de forma colaborativa y establecer convenios de uso compartido de los predios, entre otros acuerdos que permitan una gestión armoniosa de las unidades urbanísticas.

Este mecanismo de cooperación puede ser de gran utilidad en proyectos de renovación urbana, ya que fomenta la colaboración entre los miembros de la comunidad, incluyendo las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones locales, permitiendo así la construcción de acuerdos mutuos y voluntarios para el beneficio de todos los involucrados.

Enajenación voluntaria y expropiación: Son mecanismos que pueden ser utilizados por las gobernaciones territoriales y el gobierno nacional para adquirir inmuebles necesarios para la construcción de proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

En primer lugar, la enajenación voluntaria implica la venta voluntaria de un bien inmueble cuando se necesita para la construcción de una obra de utilidad pública o interés social. En este caso, el propietario y la administración pueden llegar a un acuerdo para la venta del inmueble (Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, 2022).

En un segundo lugar, la expropiación es el procedimiento mediante el cual el Estado adquiere forzosamente la propiedad de un bien inmueble por motivos de utilidad pública o interés social, previa indemnización al propietario. Según la ley, en particular el artículo 58 de la Ley 393 de 1997, existen diversos motivos de utilidad pública o interés social que justifican la adquisición o expropiación de inmuebles, entre los que destacan algunos:

- Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo
- Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos
- Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos
- El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes

En el ámbito de la renovación urbana, estos mecanismos pueden resultar útiles para superar obstáculos o acelerar los proyectos en situaciones donde algunos propietarios se muestran renuentes a participar en las iniciativas de interés público o social. Adicionalmente, considerando la política de renovación urbana en la ciudad de Bogotá, es posible establecer el papel de cada nivel de gobierno y las funciones que deben cumplir para garantizar el correcto uso de los instrumentos de gestión en proyectos de renovación urbana.

Tabla 1. Funciones administrativas necesarias para la ejecución de proyectos de renovación urbana

Funciones	MVCT / FONVIVIENDA	Agencia Virgilio Barco	ERU (Bogotá)
Definición de alcance y estudios de estructuración técnica, económica, financiera y jurídica			
Elaboración y aprobación del marco regulatorio			
Definición e implementación de incentivos al sector privado			
Gestión de modificaciones a la norma urbana para permitir la ejecución de proyectos			
Coordinación de procesos de participación comunitaria y gestión social			
Recepción de recursos de diferentes fuentes de financiación			
Capacidad de ejecución de operaciones de crédito			
Suscripción de Alianzas Pública Privadas			
Capacidad jurídica para la adquisición de lotes a cualquier título			
Capacidad para adelantar los procesos de expropiación administrativa			
Gestión predial y capacidades de negociación de activos inmobiliarios			
Definición de condiciones de otorgamientos y capacidades de asignación de subsidios de vivienda en sus diferentes modalidades			
Gestión de proyectos de vivienda de interés social			
Gestión de proyectos de vivienda de valor medio y alto			
Gestión de proyectos para usos diferentes de vivienda (comercial, industrial, servicios)			
Contratación y gestión de obras de espacio público y equipamientos sociales			
Mecanismos de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los proyectos urbanos			

***Nota**: El color azul indica que la entidad participa en el proceso, mientras anaranjado lo contrario.*
***Fuente:** Elaboración propia.*

3.1.2 Instrumentos de financiación y organigrama

Impuesto Predial: es un tributo importante que se debe pagar anualmente por parte de los propietarios o poseedores de bienes inmuebles a los gobiernos locales, y su recaudo se destina a financiar obras y servicios en los municipios, siendo este una de las mayores fuentes de recursos sin destinación específica.

Fondo de Compensación: El Fondo de Compensación por Cargas Urbanísticas es un mecanismo establecido para la captación y el direccionamiento de recursos que tienen como fin compensar o cumplir las cargas urbanísticas en la ciudad de Bogotá, incluyendo

cargas por edificabilidad (Concejo de Bogotá, 2017). Este tipo de fondos tiene como objetivo armonizar las disposiciones establecidas en el régimen de participación en plusvalía con las regulaciones vigentes.

Participación por Plusvalía: La Participación por Plusvalía es un mecanismo que permite a las entidades públicas participar en los beneficios generados por las acciones urbanísticas que determinan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano. En Colombia, los propietarios de inmuebles pueden estar obligados a pagar una tasa de participación en plusvalía en caso de que se presente un incremento en el valor del suelo como consecuencia de acciones urbanísticas o la ejecución de obras públicas, realizadas por la administración municipal o distrital en lugar de los propietarios del suelo (Secretaría Distrital de Planeación, 2023).

El porcentaje de la tasa de participación sobre la plusvalía es determinado por los concejos municipales o distritales, y puede variar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022c). Es importante destacar que, según la legislación colombiana, las entidades públicas deben regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común y tienen derecho a participar en la plusvalía generada por su acción urbanística (Secretaría Distrital de Planeación, 2023).

Contribución por valorización: La Contribución por Valorización es un gravamen que se aplica a los bienes inmuebles registrados, con el fin de financiar obras de interés público que benefician o valorizan dichos bienes. Este impuesto se encuentra regulado por el Decreto 1604 de 1966 (Función Pública, 2015) y tiene como objetivo el financiamiento de obras públicas, tales como la construcción de vías, puentes, parques, acueductos, entre otros (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022d).

En Colombia, existen diversas metodologías para la distribución de la contribución de mejoras que buscan establecer la forma en que se asigna el costo de la obra en función de los beneficios que ésta genera en los inmuebles cercanos. Algunas de estas metodologías pueden incluir criterios como el valor del suelo, el área construida (por ejemplo, en los casos en que las obras se reflejan en todo el inmueble de forma uniforme, como en el caso de obras de acueducto y alcantarillado), el frente del lote, entre otros (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2005).

Emisión de títulos respaldados por el recaudo futuro: Los bonos de deuda pública municipal son una forma de financiamiento que permite a los gobiernos locales obtener recursos para financiar proyectos de inversión y gastos corrientes. Estos bonos están respaldados por el recaudo futuro de impuestos y transferencias que recibe el municipio o distrito emisor. En otras palabras, representan una promesa de pago futuro por parte del gobierno local y los inversores que adquieren los bonos tienen derecho a recibir el pago del capital e intereses según lo acordado en el momento de la emisión. La emisión de bonos está sujeta a la aprobación del Concejo Municipal o Distrital y requiere la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, los gobiernos locales tienen un límite máximo de endeudamiento establecido por el gobierno nacional (Función Pública, 2021).

3.2.Tipologías de las intervenciones de renovación urbana

3.2.1 Descripción tipologías

En relación con las intervenciones de renovación urbana, es esencial destacar que éstas deben implementar herramientas de gestión adaptadas a dos configuraciones: las características de los predios y las áreas de intervención.

- Características prediales: Centros históricos, áreas residenciales deterioradas, áreas residenciales de origen informal, áreas industriales en desuso.
- Áreas de intervención: Menos de 0,2 hectáreas (predio), entre 0,2 hectáreas y 1 hectárea (manzana), más de una hectárea.
-

Teniendo en cuenta estas configuraciones en los proyectos de renovación urbana, es importante destacar que el marco normativo colombiano recoge diversas herramientas que responden especialmente al tamaño de las áreas a intervenir.

Tabla 2. Características tipologías renovación urbana por área

Tipología	Características	Herramientas Ejecución	Caso de estudio
0,2 Hectáreas	• No suelen requerir cambios de norma urbana • Intervenciones de precio individual o englobe de presios con un rango de 50 a 80 unidades de vivienda • Constructores medianos o pequeños con ventas inferiores a 5 Millones de USD • Escalabilidad a través del modelo cooperativo • Viviendas para ingreso medio o Vivienda de interés social (VIS)	• Licencia urbanística en suelo de tratamiento de renovación por revitalización / Reactivación	Proyecto renovación Teatro Colón (Bogotá) Renovación urbana en centros históricos
0,2 Hectáreas - 1 Hectárea (Manzana)	• Pueden requerir cambio de norma urbana (planes parciales) • Intervenciones de englobe de predios con un rango de 80 a 350 unidades de vivienda • Obligación de dotación de infraestructura de servicios • Constructores medianos o grandes con ventas inferiores a 10 Millones de USD (Colombia). • Asociación con operador para adquisición de suelo, reducción en costos de urbanización. • Subsidio de renovación es utilizado como cierre de proyecto.	• Plan Parcial • Unidad de actuación urbanística	Plan Parcial triángulo de Fenicia (Bogotá) Renovación urbana en área residencial de origen informal
+1 Hectárea	• Suelen requerir cambio de norma urbana. • Intervenciones por manzanas, reajuste de terrenos, o adquisición de suelos de gran escala, o aportes de suelos públicos. • Constructores grandes con ventas superiores a 10 Millones de USD. • Escalabilidad a través de modelos de fideicomiso. • Financiación público para privada de infraestructura de soporte. • Asistencia técnica y apoyo financiero del Gobierno Nacional en función del tamaño de la ciudad y el nivel de descentralización.	• Operaciones urbanas integrales • Macro-Proyectos • Plan Parcial	Macroproyecto Río centro (Medellín) Renovación Urbana en área industrial en desuso y área residencial deterioriada

Fuente: *Elaboración propia.*

3.3. Casos de estudio

Tomando como punto de partida lo mencionado anteriormente, es necesario destacar la importancia de la escala de las intervenciones en los procesos de renovación urbana. La magnitud de la intervención determina la participación de múltiples actores, la necesidad de instrumentos normativos y políticas específicas, así como la asignación de recursos para llevar a cabo la intervención. En este sentido, es posible distinguir entre proyectos de pequeña escala en los cuales están involucrados menos de 10 predios y se localizan en áreas de desarrollo, mediana escala (Tipo II), que estarían delimitados por los Planes de Ordenamiento Territorial Local y en los que la planificación, financiación y gestión recae principalmente en la administración local; y proyectos de gran escala (Tipo III), que implicaría el desarrollo de áreas con diferentes tratamientos urbanísticos y de importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad. Para este último tipo de proyectos, generalmente se requiere coordinar esfuerzos y recursos a nivel local y nacional, y posiblemente ajustar el POT a las necesidades de los proyectos.

3.3.1 Proyecto a pequeña escala (Tipo I). Esquema de renovación urbana a pequeña en Argentina

Argentina

Utilización de fideicomisos de construcción, también llamados al costo, para facilitar el aporte de bienes y servicios al proyecto inmobiliario

Características de los Proyectos

- Intervenciones a pequeña escala que involucran la construcción de entre 6 y 8 unidades habitacionales, en parcelas individuales de 10 metros de frente y diversas profundidades, lo que permite generar unidades de vivienda asequible en diferentes formatos.
- Para llevar a cabo este proyecto, se consideró el costo de la parceral, con una incidencia de 600 U$S/m2 construible (equivalente a 270.000 U$S), sumado al costo de construcción, lo que asciende a un total de 720.000 U$S. Los arquitectos cobraron el 15% del costo de obra por su trabajo en el proyecto y dirección (67.000 U$S). En cuanto a la venta de las ocho unidades habitacionales, se comercializaron a un precio de 100,000 USD cada una, con una comisión del 5% del costo de venta (5.000 U$S por unidad) para los intermediarios.

Arreglos Institucionales

- Propone una alternativa de intervención lote a lote que permita acompañar el proceso de mejora y repoblamiento del sector.
- En el fideicomiso, el administrador se encargará de construir o desarrollar los bienes que se le hayan entregado con ese propósito, hasta su terminación y adjudicando las unidades correspondientes a los fiduciantes, beneficiarios o destinatarios finales.
- Esta alternativa fomenta la participación de pequeñas organizaciones empresariales, así como la contratación temporal de trabajadores independientes, obreros y artesanos, todos ellos organizados en torno a las directrices de un profesional independiente.

***Fuente**: Elaboración propia con base en (Cámara de Diputados de la Nación Argentia, 2023; Núñez, 2017).*

3.3.2 Proyecto a mediana escala (Tipo II) Esquema del proyecto de renovación Urbana de Ciudad Victoria – Pereira

Pereira - Proyecto de renovación Urbana Ciudad Victoria

Se replanteó el macroproyecto de renovación del Centro Tradicional para llevarlo a cabo a través de intervenciones en zonas reducidas, con el proósito de generar un efecto multiplicados

Características de los Proyectos

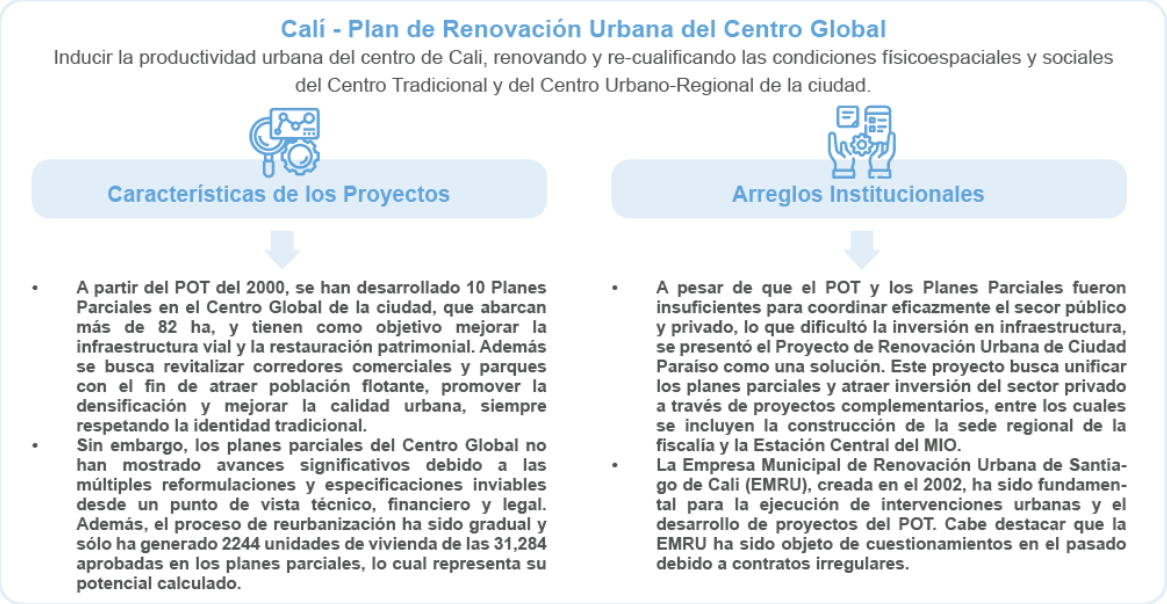
- El plan de renovación urbana "Ciudad Victoria" fue parte de una intervención urbana más amplia llamada "Plan Integral de Recuperación del Colector Egoyá y sus Áreas de Influencia". Sin embargo, debido a la escala del proyecto, el plan fue modificado para centrarse en áreas más pequeñas y generar un efecto multiplicador.
- El proyecto abarcó una superficie de 9.5 hectáreas, estableciendo cuatro ejes de acción: el área de operación, el área de intervención a cargo del sector privado, las áreas de manejo especial y las áreas destinadas para uso público o como receptoras de cargas urbanísticas.

Arreglos Institucionales

- La administración pública tuvo un papel fundamental en generar confianza y motivar la inversión privada, lo que permitió que el 80% de los 150 mil millones de pesos invertidos en el proyecto provinieran de inversores privados.
- El proyecto utilizó eficazmente instrumentos de gestión y financiamiento autorizados por la ley de ordenamiento territorial de Colombia, como la enajenación voluntaria o forzada de propiedades y la expropiación de propiedades ubicadas en áreas de utilidad pública.
- Diseño urbano con espacios públicos amplios y de calidad, socializado y promocionado entre la ciudadanía para obtener su respaldo.

***Fuente:** Elaboración propia con base en (Valencia, 2017; Alcaldía de Pereira, 2021).*

3.3.3 Proyecto a gran escala (Tipo III) Esquema del proyecto de renovación Urbana del centro global – Cali



***Fuente**: Elaboración propia con base en Alcaldía de Santiago de Cali (2013) y la Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana (2021).*

3.4. Resumen de las problemáticas de las Políticas de Renovación Urbana

A través de una extensa revisión de literatura y talleres con expertos en la materia, se han encontrado cuatro grandes grupos de problemáticas relacionadas con las estrategias de renovación urbana. Estas problemáticas se sintetizan en cuatro elementos de revisión: i) esquemas de financiamiento y cierre financiero, ii) esquemas de participación, diseño, gestión predial y ejecución, iii) incertidumbre y monitoreo de ejecución, e iv) institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad. Para cada uno de ellos, también se elaboran una serie de recomendaciones que se podrán ver en la sección 4.4.

3.4.1 Esquemas de financiamiento y cierre financiero

Se identifican varias problemáticas específicas, tales como la dificultad para cerrar financieramente los proyectos debido al alto costo del suelo en comparación con el perfil de la demanda y los requerimientos mínimos de la vivienda social (Giraldo & Gómez, 2020), los elevados costos de adecuación de las redes primarias y secundarias de servicios públicos para atender las altas densidades propuestas (Loaiza, 2017), y la falta de fuentes claras de financiamiento para la ejecución de las redes de servicios públicos y los equipamientos sociales (López, 2022), más aun considerando que la titularización del recaudo predial futuro se ha enmarcado como la principal fuente de financiamiento, lo que genera incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos para la ejecución.

3.4.2 Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución

Se presentan diversos desafíos en relación con los esquemas de participación, diseño, gestión predial y ejecución de proyectos. Uno de los principales obstáculos es la baja participación de moradores y propietarios en los procesos de diseño, lo que dificulta la posterior ejecución de las unidades de actuación urbanística (Corredor, 2013). Además, el suelo altamente fragmentado y subdividido, especialmente en zonas de origen informal, añade un alto nivel de complejidad a los procesos de gestión asociados con la ejecución de las unidades de actuación urbanística a través del reajuste de tierras e integración inmobiliaria (Leyva, 2015).

Otra problemática es la falta de herramientas de ejecución de renovación urbana de mediana y gran escala, adaptadas a las tipologías prediales y a las características socioeconómicas de los propietarios (Jaramillo & Montoya, 2017). Además, la expulsión de habitantes en zonas de renovación sin una clara alternativa habitacional erosiona las redes sociales y económicas, lo que también se convierte en una problemática importante (Herrera, 2016).

3.4.3 Incertidumbre y monitoreo de ejecución

En relación con la incertidumbre en los proyectos y su correspondiente monitoreo de ejecución, se presentan diversas problemáticas. En primer lugar, se observan demoras en la aprobación y una incertidumbre jurídica en los planes parciales y las licencias de construcción, lo que puede generar retrasos en la ejecución del proyecto (Buitrago, 2015). Además, existe una incertidumbre en cuanto a la responsabilidad de la ejecución de cargas relacionadas con la provisión de servicios públicos, equipamientos sociales y cargas de plusvalía, debido a la revisión del marco normativo vigente. Por otro lado, se evidencia especulación en el valor del suelo por parte de los propietarios en áreas de renovación urbana. Esto se debe a discrepancias en los valores catastrales entre predios ubicados en un mismo proyecto, y a la falta de claridad en las condiciones jurídicas de los predios en estas áreas, lo que genera incertidumbre (López, 2015).

3.4.4 Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad

En cuanto a la institucionalidad en los procesos de renovación urbana, se presentan diversas problemáticas. En primer lugar, se evidencia una ausencia de una política nacional de renovación urbana clara, según nuestra revisión del marco normativo en 2022 (Saavedra et al, 2021). Además, se observa una desarticulación entre los planes maestros de infraestructura vial y de servicios públicos y los planes de renovación urbana, lo que puede generar duplicidad de esfuerzos y falta de complementariedad en las intervenciones urbanas (González, 2016). Por otro lado, se han identificado operadores urbanos con bajas capacidades de gestión en los tratamientos de renovación urbana, lo que puede afectar la calidad de los procesos y resultados (López, 2015).Finalmente, se presenta una dispersión de actividades de renovación y mejoramiento entre diferentes entidades de orden nacional y territorial, como el Ministerio de Vivienda, el Departamento de Prosperidad Social y la Agencia Nacional Inmobiliaria, lo que puede generar falta de coordinación y coherencia en las intervenciones urbanas (González, 2016).

3.5.Recomendaciones de política de las Políticas de Renovación Urbana

3.5.1 Esquemas de financiamiento y cierre financiero

En cuanto a los esquemas de financiamiento y cierre financiero en el contexto de la renovación urbana, se proponen las siguientes recomendaciones de política:

1. Establecer un fondo específico para la renovación urbana que permita al gobierno nacional invertir en subsidios de vivienda y en la ampliación de redes de servicios públicos a través de Fonvivienda. De esta forma, se podrá financiar la renovación urbana y garantizar la oferta de vivienda a precios asequibles.

2. Ofrecer subsidios de oferta de vivienda para todos los proyectos ubicados en áreas de tratamiento de renovación. De esta manera, se puede fomentar la inversión privada en la renovación urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas.

3. Permitir que las empresas de servicios públicos financien la ejecución de redes primarias y secundarias en los planes parciales de renovación. Esto permitiría mejorar la infraestructura de servicios públicos en las áreas de renovación y hacer que los proyectos sean más atractivos para los inversionistas.

4. Regular la venta de derechos de edificabilidad en el marco normativo. De esta forma, se puede evitar la especulación y la concentración de la propiedad en manos de unos pocos, lo que podría afectar el proceso de renovación urbana y el acceso a la vivienda a precios asequibles.

Figura 9. Esquemas de financiamiento y cierre financiero: Problemáticas y Propuestas



***Fuente**: Elaboración propia.*

3.5.2 Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución

Para abordar los problemas presentados en los esquemas de participación, diseño, gestión predial y ejecución de proyectos de renovación urbana, se sugieren las siguientes recomendaciones de política:

1. Fomentar la participación de propietarios y moradores durante la etapa de prefactibilidad de los proyectos de renovación urbana. Esto permitiría que la población local tenga una mayor incidencia en el diseño y planificación de los proyectos, y se aseguraría que estos se ajusten a las necesidades y expectativas de la comunidad.

2. Establecer bancos de tierras públicos en áreas de renovación urbana, principalmente en zonas residenciales. Esto permitiría que los proyectos de renovación urbana se lleven a cabo en terrenos públicos y se reduzca la especulación y el acaparamiento de tierras.

3. Reglamentar y optimizar el tiempo asociado con herramientas de integración predial, como el reajuste de tierras e integración inmobiliaria. Esto permitiría reducir los plazos y costos asociados con la adquisición y consolidación de terrenos para proyectos de renovación urbana.

4. Dar prioridad a la asignación de subsidios de adquisición para los moradores y habilitar la asignación de subsidios de vivienda desde el gobierno nacional y las cajas de compensación. Esto permitiría que los moradores actuales tengan la oportunidad de adquirir viviendas en las zonas de renovación urbana y reduciría la presión sobre el mercado inmobiliario. Además, permitiría que las familias de bajos ingresos tengan acceso a viviendas a precios asequibles.

Figura 10. Esquemas de Participación, diseño, gestión predial y ejecución: Problemáticas y Propuestas



***Fuente**: Elaboración propia.*

3.5.3 *Incertidumbre y monitoreo de ejecución*

Para abordar las problemáticas relacionadas con la incertidumbre en los proyectos de renovación urbana, se presentan las siguientes propuestas de política:

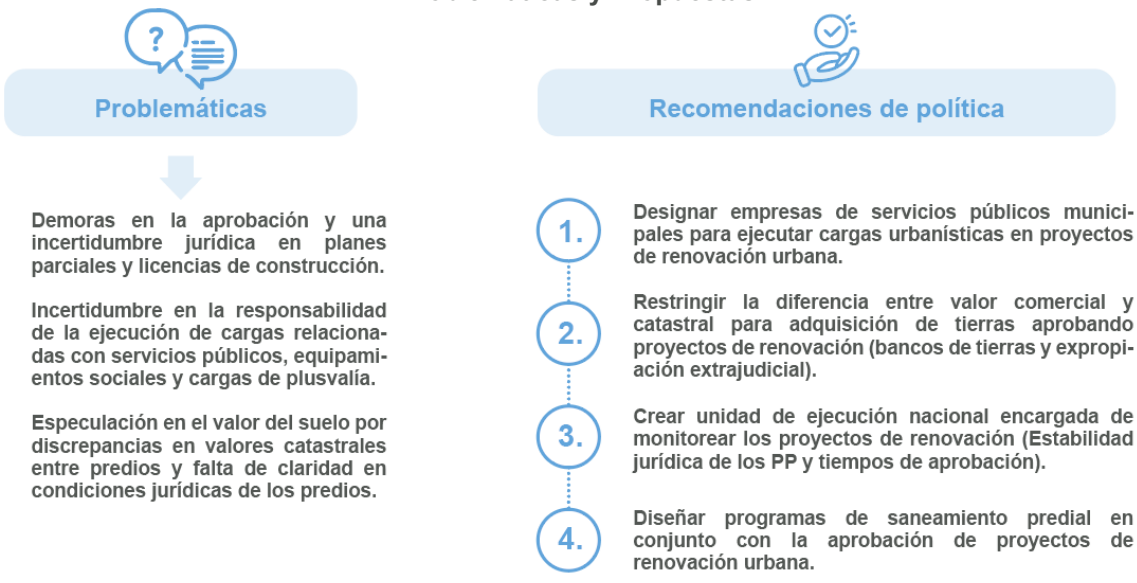
1. Designar a las empresas de servicios públicos municipales como responsables de la ejecución de las cargas urbanísticas asociadas a los procesos de renovación urbana. Esto permitiría una mayor coordinación y eficiencia en la ejecución de los proyectos y reduciría la incertidumbre en cuanto a la implementación de servicios públicos.

2. Diseñar programas de saneamiento predial en conjunto con la aprobación de proyectos de renovación urbana. Esto permitiría regularizar la tenencia de la tierra y reducir la incertidumbre en cuanto a los derechos de propiedad.

3. Restringir la diferencia entre el valor comercial y el valor catastral para la adquisición de tierras a través de bancos de tierras y expropiación extrajudicial, con la aprobación del proyecto de renovación. Esto permitiría garantizar una justa compensación a los propietarios afectados por los proyectos y reducir la incertidumbre en cuanto a los costos asociados con la adquisición de tierras.

4. Crear una unidad de ejecución nacional encargada de monitorear los proyectos de renovación, buscar la estabilidad jurídica de los Planes Parciales y licencias, y hacer seguimiento a los tiempos de aprobación. Esto permitiría garantizar una mayor transparencia y eficiencia en la gestión de los proyectos de renovación urbana y reducir la incertidumbre en cuanto a los plazos y procedimientos de aprobación.

Figura 11. Incertidumbre y monitoreo de ejecución: Problemáticas y Propuestas



***Fuente**: Elaboración propia.*

3.5.4 *Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad*

Finalmente, respecto a los problemas institucionales, se presenta las siguientes propuestas de reforma:

1. Actualizar la política nacional de renovación urbana, tomando como referencia el CONPES 3305 de 2004, haciendo especial énfasis en las recomendaciones presentadas en el CONPES 3305 de 2004, con el objetivo de mejorar la gestión y la eficacia de los proyectos de renovación urbana en el país.

2. Obligar la inclusión de estrategias de ejecución de proyectos de renovación en instrumentos urbanos complementarios. para esto las estrategias de ejecución de proyectos de renovación urbana debe ser complementario a los demás instrumentos urbanos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan de Movilidad Urbana (PMU), con el objetivo de garantizar que los proyectos de renovación urbana se integren adecuadamente en la planificación urbana y se ejecuten de manera efectiva.

3. Centralizar las competencias en cuanto a los proyectos de renovación urbana mediante la transferencia de la adscripción de la Virgilio Barco al Ministerio de Vivienda y no a la Presidencia de la República como sucede actualmente, y asignarle competencias para el mejoramiento de barrios. (+++)

4. Transferir recursos del DPS al Ministerio de Vivienda con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional y la eficacia en la gestión de los proyectos de renovación urbana.

Figura 12. Institucionalidad en los procesos de renovación, complementariedad y duplicidad: Problemáticas y Propuestas

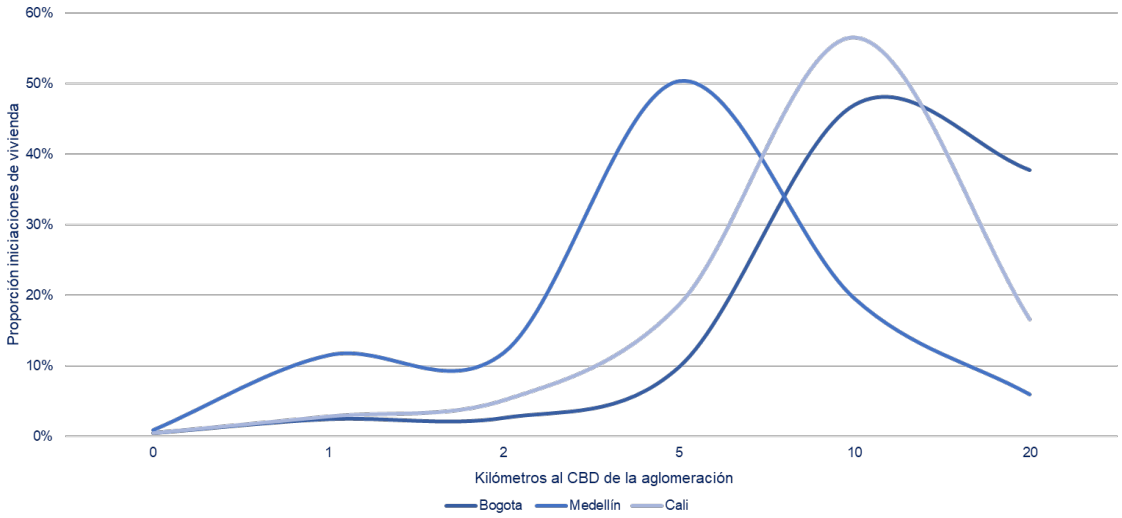


***Fuente**: Elaboración propia.*

3.6.Caracterización del mercado de vivienda de renovación urbana

La oferta de vivienda generada a través de procesos de renovación urbana es en promedio más costosa en comparación a la vivienda periférica, debido principalmente a los altos costos del suelo. Dado las limitaciones en el ingreso de los hogares colombiano existe una baja oferta por vivienda de alto valor, por lo que la oferta se concentra principalmente en las áreas periféricas. La oferta de vivienda nueva se concentra a más de 5 kilómetros de distancia de los centros de empleo (CBD) de las tres principales ciudades del país (ver figura 13). Al revisar los casos de Medellín y Cali, se puede observar una fuerte desconexión entre las zonas de renovación urbana, determinadas por los planes parciales de cada una de estas municipalidades, y los clústeres de vivienda nueva, ubicados en las zonas de expansión o en los municipios aglomerados. Puntualmente, la participación de los proyectos de vivienda de renovación urbana VIS en la oferta de vivienda nueva en estas ciudades representan menos del 2% del total, lo que evidencia la necesidad de políticas públicas que incentiven y promuevan la renovación urbana en áreas cercanas a los centros de empleo para mejorar la calidad de vida de la población.

Figura 13. Distribución espacial del mercado de vivienda (2012 - 2021)



***Fuente**: Elaboración propia con base en Galería inmobiliaria (2021).*

Actualmente, los Planes Parciales son la herramienta de política pública que viabiliza los proyectos de renovación urbana, en tanto articulan "los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo, concretando las condiciones que permiten nuevos usos del suelo" (SDP, 2021) en función de las ventajas comparativas y condiciones preexistentes en cada una de las áreas de intervención. La aprobación de los Planes Parciales impulsa la ejecución de los proyectos urbanísticos de renovación, pues sienta las bases para el ordenamiento y configuración urbana que suple las necesidades de uso colectivo, y que además articula una mejor distribución de cargas entre la ciudad, los promotores y los beneficiarios (Minvivienda, 2016). Por lo tanto, uno de los mayores éxitos en la renovación urbana radica en las Alianzas de tipo Público-Privado o en los planes de inversión privados de largo plazo, y en la generación de incentivos adecuados para la iniciación de vivienda que asegure la disponibilidad de recursos para la materialización de dichos proyectos de renovación.

Al analizar el número de Planes Parciales que se han aprobado en diferentes ciudades se observa una alta tasa de aprobación para Planes Parciales de tipo renovación. Con base en información Distrital, se observa una tasa promedio de adopción del 53% para las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín siendo esta última líder en este indicador con una tasa de adopción del 75%. Sin bien la aprobación de planes parciales son un paso necesario para la ejecución de los proyectos de renovación, bajo el actual marco normativo, dicha aprobación por parte del consejo municipal no se traduce directamente en el desarrollo del proyecto de renovación urbana. En el caso de Medellín sólo se evidencia una ejecución del 39% de las viviendas proyectadas en los planes de renovación urbana aprobados.

Tabla 3. Participación de iniciaciones de vivienda de renovación (2012-2018)

Ciudad	Iniciaciones de vivienda total	Unidades VIS de renovación urbana	Participación	Al interior de planes parciales de renovación urbana		
				Renovación	VIS	No VIS
Bogotá	524,466	10,804	2.1%	2,943	600	4,238
Cali	132,620	2,480	1.9%	1,600	-	-
Medellín	145,588	990	0.7%	990	2,225	9,942

Fuente: *Elaboración propia con base en Galería inmobiliaria (2021).*

A pesar de la necesidad de vivienda en las principales ciudades de Colombia, la construcción de vivienda mediante la renovación urbana tiene una baja participación en el mercado, lo que hace urgente la necesidad de reformar o impulsar este sector. Si bien existe un marco normativo amplio que incluye múltiples instrumentos para la gestión y financiación de proyectos de renovación urbana mediante planes parciales, además de otras herramientas de segundo y tercer nivel, las entidades territoriales no hacen uso de estas. El enfoque de asignación de tratamientos del suelo en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial y la eventual aprobación de Planes Parciales es inadecuado se desea acelerar e incrementar la oferta de vivienda de renovación urbana.

3.7.Conclusiones Política nacional de renovación urbana

La ausencia de una política nacional de renovación se ve reflejada en la multiplicidad y falta de claridad en los mecanismos para la ejecución de proyectos de renovación. Existen capacidades asimétricas entre los gobiernos locales para garantizar el desarrollo de estos proyectos y aún los entes territoriales con las mayores capacidades como Bogotá, Medellín o Cali son incapaces de implementar la renovación urbana a gran escala.

En materia de renovación urbana Colombia debe; en primer lugar, formular una política de alcance nacional en la cual se delimiten claramente los objetivos y se haga una revisión sobre el marco simplificando los instrumentos de intervención. Segundo, brindar acompañamiento técnico y jurídico a los entes territoriales que realicen proyectos de renovación urbana. Para lograr lo anterior es necesario crear equipos interdisciplinarios al interior del Ministerio de Vivienda encargados de realizar este acompañamiento. Finalmente, el gobierno nacional debe acompañar los proyectos de renovación

financieramente, garantizando el cierre financiero de los mismos aportando principalmente a la ampliación de redes de servicios públicos.

La renovación urbana no solo es un mecanismo alternativo para la generación de nueva vivienda en un contexto de crecimiento poblacional. Adicionalmente, el mejor aprovechamiento del suelo, a través de la renovación urbana, reduce la tasa de crecimiento de la huella urbana de las ciudades impactando así la generación de gases de efecto invernadero.

4. IMPLICACIONES SOBRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO NACIONAL

La transición de gobierno es una oportunidad para implementar modificaciones pertinentes sobre la política de vivienda nacional. De manera contundente el presente gobierno ha manifestado su intención por ampliar las herramientas de política con el objetivo de incluir, dentro de la misma, las poblaciones más vulnerables. Respecto al enfoque de adquisición se han modificado los criterios de asignación de los subsidios de asociados a Mi Casa Ya. En primer lugar, la parametrización a través del Sisbén IV es adecuada en el sentido en que los hogares no pueden modificar el puntaje por lo que permite una mejor focalización a los hogares de menores ingresos. Adicionalmente, se realiza una ponderación de acuerdo con la categoría municipal en donde se localiza la vivienda adquirida. Los hogares que adquieran vivienda en municipios de menor ingresos tendrán mayor probabilidad de asignación del subsidio. Adicionalmente los hogares en zonas rurales obtendrán a su vez un mayor puntaje, no obstante, la mínima oferta de vivienda rural en zonas rurales impide la materialización de este beneficio. Sin embargo, es necesario considerar un periodo amplio de transición para evitar la caída en las ventas de vivienda.

Figura 14. Objetivos de la Política de Vivienda

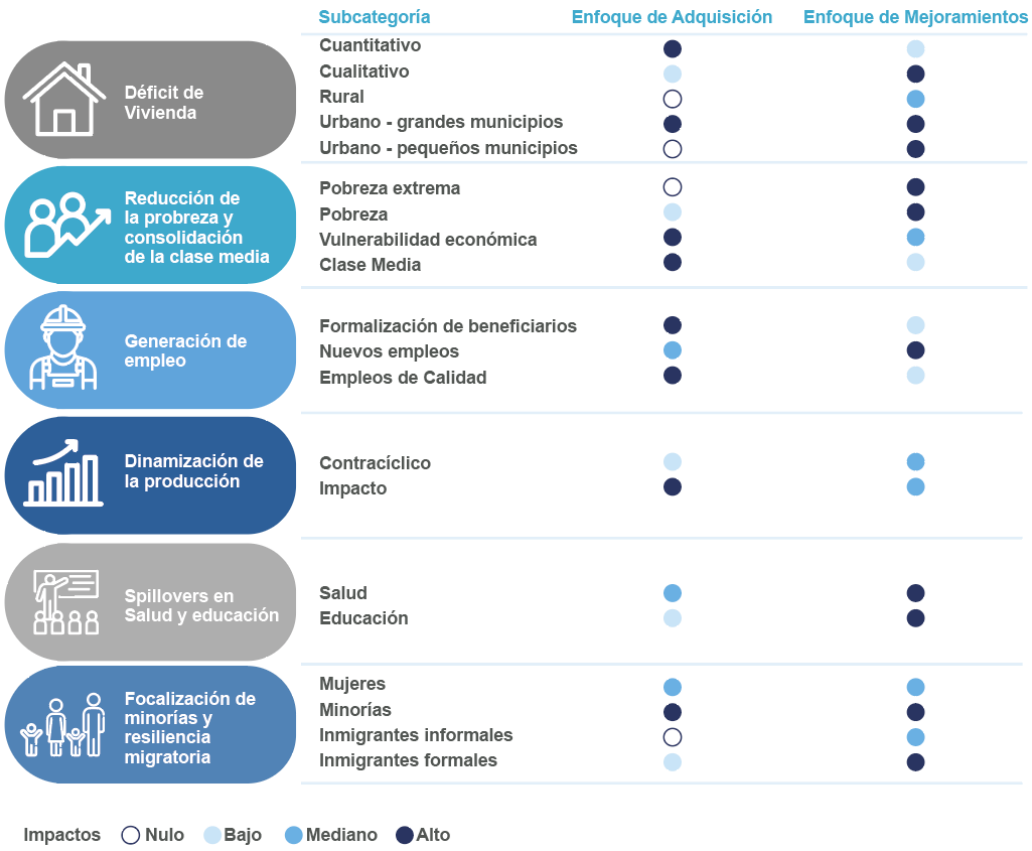


***Fuente**: Tomado de Saavedra et al. (2021).*

Los programas de vivienda hacen más que asegurar un alojamiento adecuado para los residentes de un país: una política de vivienda bien diseñada también es una política social y económica, un instrumento para catalizar la mejora en varios sectores. Así, una política de vivienda integral en Colombia debe incluir objetivos de reducir el déficit habitacional (tanto cuantitativo como cualitativo), reducir la pobreza y consolidar la clase media, aumentar la acumulación de capital humano mediante la mejora de la salud y la educación, incrementar la producción económica, aumentar la demanda de empleo y beneficiar a poblaciones vulnerables como minorías e inmigrantes.

Además de sus impactos directos en el déficit habitacional y el acceso a vivienda, las políticas de vivienda también tienen efectos directos en la reducción de la pobreza, la generación de empleo, el impulso de la actividad económica y la acumulación de capital humano. Los enfoques de adquisición y mejoramiento de vivienda se complementan entre sí en cada una de estas áreas. En términos de empleo, por ejemplo, el enfoque de adquisición incentiva la formalización laboral, la generación de empleos de alta calidad y con mayor inversión de capital, y promueve la inclusión financiera de los beneficiarios. Por otro lado, el enfoque de mejoramiento se centra especialmente en el uso intensivo de mano de obra.

Figura 15. Impactos de los enfoques de política de vivienda en los objetivos de vivienda social



***Fuente**: Tomado de Saavedra et al. (2021).*

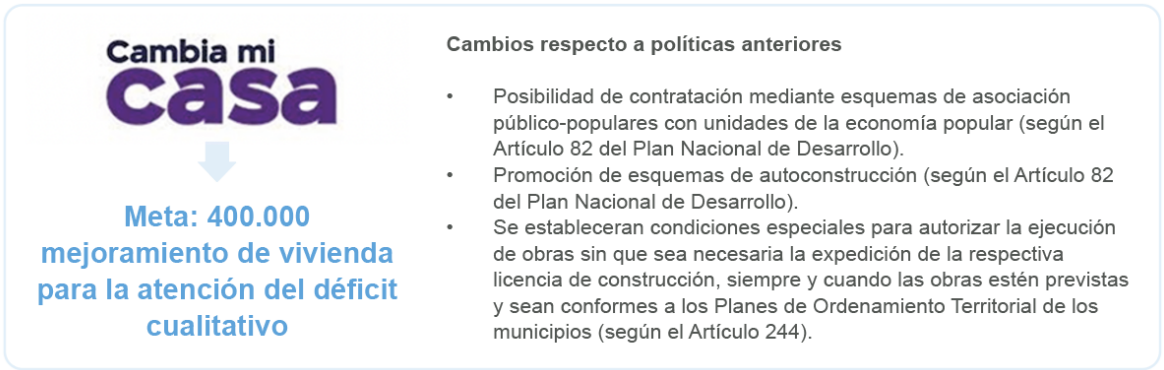
Por tanto, una política de vivienda integral requiere una combinación equilibrada de ambos enfoques de la política de vivienda, no solo para abordar con éxito el déficit habitacional, sino también para lograr amplias mejoras en otras áreas de la sociedad colombiana. Esto se hace evidente en la figura 15, que muestra en qué medida cada enfoque de política cumple con los objetivos mencionados anteriormente y demuestra cómo los dos enfoques se complementan entre sí. Este capítulo explora los antecedentes, retos y programas del enfoque de mejoramiento, el cual se implementa principalmente en áreas de origen informal.

El gobierno reconoce las condiciones de déficit cualitativo que experimentan la mayoría de los hogares con carencias habitacionales, la localización geográfica de dichos hogares, los ingresos disponibles y principalmente las limitaciones del enfoque de adquisición. Es por lo anterior que la política de vivienda de Colombia expande y fortalece en enfoque de mejoramiento a través de los programas Cambia Mi Casa, Mejoramiento de Barrios en Colombia Barrios en Paz y Mi casa al Campo. A pesar de la pertinencia de los programas mencionados se considera que para que estos tengan un mayor impacto se deben implementar reformas que permitan una mayor costo-eficiencia. En concreto los programas deben adoptar herramientas claras de focalización las cuales identifican las zonas urbanas y rurales con mayor densidad poblacional de hogares con carencias habitacionales. Adicionalmente se deben considerar herramientas alternativas de implementación como microcréditos de mejoramiento o soluciones prefabricadas en zonas rurales.

4.1.Cambia mi Casa

El programa Cambia mi Casa es un programa del Gobierno de Colombia que tiene como objetivo brindar mejoras en las viviendas de las familias de bajos ingresos en el país. El programa fue lanzado en noviembre de 2022 y busca llegar a todos los territorios del país y a la mayor cantidad de municipios, especialmente de categorías 5 y 6. Las mejoras que ofrece el programa incluye cambios en pisos, cocina, techos, paredes, entre otros, así como conexiones a servicios de agua y saneamiento básico. El programa está dirigido a hogares cuyas viviendas tengan problemas estructurales o que no tengan acceso a servicios públicos.

Figura 16. Resumen Cambia Mi Casa



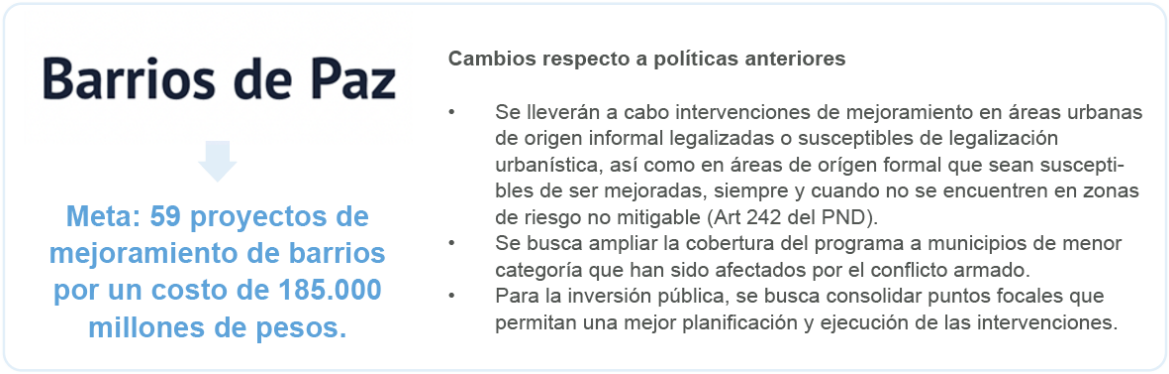
Fuente: *Elaboración propia.*

4.2.Programa de mejoramiento de barrios en Colombia - Barrios en Paz

El programa Barrios de Paz es una política del Gobierno Nacional cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables. Para lograr este objetivo, se llevarán a cabo intervenciones de mejoramiento en áreas urbanas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, así como en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas. Estas intervenciones serán gestionadas y financiadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda en coordinación con las entidades territoriales y las organizaciones sociales y comunitarias.

Además, el programa contempla acciones de legalización urbanística, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas, las cuales serán reglamentadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es importante destacar que se deberá asegurar que las áreas objeto de intervenciones de mejoramiento no se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable definidas por los Planes de Ordenamiento Territorial.

Figura 17. Resumen Barrios de Paz



Fuente: *Elaboración propia.*

4.3.Otras políticas del sector vivienda

Además de las políticas previamente mencionadas, el Ministerio de Vivienda cuenta con otras medidas para impulsar el sector y reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en el país.

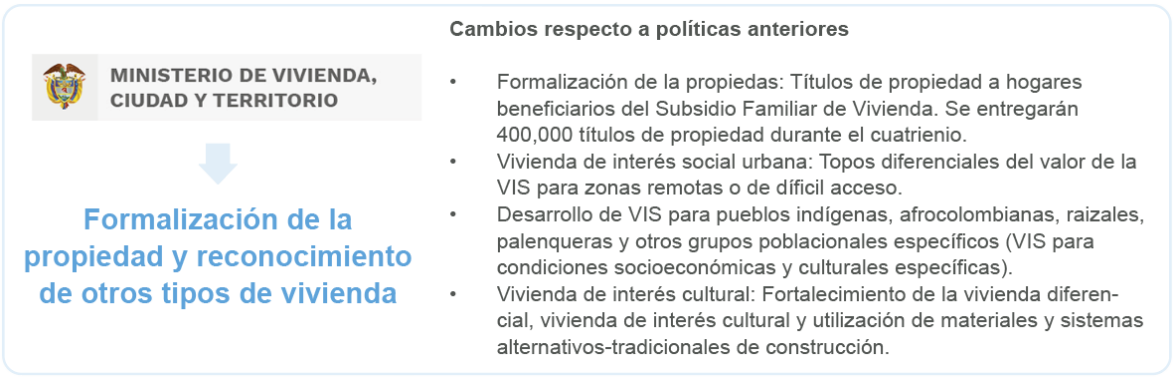
- Formalización de la propiedad: Se otorgarán titulaciones a hogares poseedores que hayan sido beneficiarios de un Subsidio Familiar de Vivienda (Artículo 240, SFV). Además, se implementará la innovación de titulación en sectores urbanos y rurales atado al SFV (Artículo 243, parágrafo 4), con el objetivo de entregar 400.000 títulos de propiedad urbanos durante el cuatrienio.

- Vivienda de interés social urbana: Se establecerán topes diferenciales del valor de la vivienda de interés social para zonas remotas o de difícil acceso (Artículo 238).

- Vivienda de interés social diferencial: Se desarrollará vivienda de interés social diferencial que reconozca las condiciones socioeconómicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y de grupos poblacionales específicos (Artículos 238 y 241).

- Vivienda de interés cultural: Se fortalecerá la vivienda diferencial y la vivienda de interés cultural, así como la utilización de materiales y sistemas alternativos tradicionales de construcción (Artículo 245).

Figura 18. Resumen Políticas alrededor de la Formalización de la Propiedad y el Reconocimiento de otros tipos de vivienda



Fuente: *Elaboración propia.*

4.4.Propuesta modificaciones política de vivienda (enfoque mejoramientos)

1. **Micro-Focalizaciones territoriales áreas urbanas:** las intervenciones de mejoramiento de vivienda y barrios en áreas urbanas deben concentrarse en los barrios de mayor densidad de ciudades principales, ciudades aglomeradas y municipios de entre 20 y 100 mil habitantes. Estas tres categorías municipales son las que presentan la mayor concentración nominal de hogares en déficit habitacional cualitativo. A través de una metodología de focalización, como la propuesta en este documento, se deben identificar las agrupaciones barriales con número de carencias habitacionales concentradas espacialmente.

2. **Micro Focalización territorial rural:** el mejoramiento de vivienda rural debe focalizar las intervenciones de mejoramiento en áreas rurales nucleadas como centros poblados y veredas, además de las cabeceras de los municipios funcionalmente rurales. La distribución de materiales a través de un centro de acopio localizado en proximidad a las viviendas intervenidas es fundamental para garantizar la eficiencia del programa. Se deben evitar intervenciones directas o de gran escala en zonas rurales dispersas.

3. **Soluciones básicas:** Implementar intervenciones para la mitigación de una única deprivación. De acuerdo con los datos censales en 64% de los hogares en déficit habitacional presentan una única deprivación. Además, este tipo de deprivación presenta concentraciones espaciales. Se deben realizar intervenciones enfocadas

únicamente en conexión a servicios intradomiciliarios y pisos de acuerdo con el contexto local.

4. **Cobro de Conexiones intradomiciliarias:** Formalizar y expandir el cobro de las conexiones intradomiciliarias en recibo mensual del servicio público adquirido. En los casos que exista la local de un servicio público al cual un hogar no tenga conexión se debe habilitar a la empresa de servicio público de realizar la conexión domiciliaria y posteriormente realizar el recobro del servicio en recibo en cuotas acordadas con el usuario.

5. **Microcréditos de mejoramiento:** Adicional a los subsidios en especie para realizar los mejoramientos, se deben implementar los subsidios al microcrédito de mejoramiento. Bajo esta figura, de acuerdo con el ingreso familiar, los hogares pueden beneficiarse en un subsidio al capital o la tasa de interés de un microcrédito cuyo destino sea el mejoramiento de la vivienda. Esto a su vez requiere del fortalecimiento de las pequeñas entidades financieras a través de subsidios a la captación, la capitalización a través de bonos y garantías al impago de los hogares beneficiarios.

6. **Planificación de largo plazo política de vivienda rural:** La Política de vivienda rural debe tener en cuenta los plazos reales para la ejecución de vivienda nueva en este tipo de suelo. De acuerdo con las experiencias previas los proyectos de vivienda nueva rural presentan tiempos de ejecución de entre 4 y 6 años. Dado estos períodos la política de vivienda rural debe seguir el modelo de funcionamiento implementado en el Programa de Vivienda Gratuita Fase 2.

7. **Unificación intervenciones Minvivienda y DPS:** Se evidencia una alta duplicidad de laborales y redundancia de actividades en los programas de mejoramiento que realizan el Ministerio de Vivienda y el Departamento de Prosperidad Social. Las actividades de mejoramiento del presupuesto asignado al DPS debe ser trasladado al Ministerio de Vivienda y ejecutado mediante los programas de Cambia Mi Casa, Barrios en Paz y Casa al Campo.

8. **Fortalecimiento programa de mitigación del riesgo en barrios informales:** Tanto los programas de mejoramiento de vivienda como de barrios deben incorporar un componente de mitigación de riesgo. Es decir, las viviendas y barrios localizados en zonas de riesgo mitigable no deben ser destacadas por su ubicación. Los programas deben estar en la capacidad de realizar obras de mitigación de riesgo ante inundaciones, movimientos en masa u otros fenómenos.

5. BIBLIOGRAFIA

- **Asamblea Nacional Constituyente. (1991).** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 82. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125.
- **Banco Mundial. (2022).** Desarrollo urbano: Panorama general. Obtenido de bancomundial.org: https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview
- **Bayona, H. (2015).** Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia.
- **CEPAL. (2023).** Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales (en porcentajes). Obtenido de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/
- **Concejo de Bogotá. (2017).** Proyecto de Acuerdo 239 de 2017. Obtenido de Alcaldiabogota.gov.co: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=69542
- **Corburn, J., & Sverdlik, A. (2017).** Slum upgrading and health equity. International journal of environmental research and public health, 14(4), 342.
- **DANE. (1993).** Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Colombia.
- **DANE. (2005).** Censo General 2005. Colombia.
- **DANE. (2018).** Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV - 2018. Colombia.
- **DANE. (2022).** Gran Encuesta Integrada de Hogares. Colombia.
- **DNP. (2023).** PROYECTO DE LEY ____: "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA". Obtenido de DNP: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-07-Poryecto-del-ley-PND-2022-2026-(Articulado).pdf
- **Eisenberg, J., Cevallos, W., Ponce, K., & Levy, K. (2006).** Environmental change and infectious disease: how new roads affect the transmission of diarrheal pathogens in rural Ecuador. National Academy of Sciences.
- **Función Pública. (2015).** Decreto 1604 de 1966. Obtenido de Funcionpublica.gov.co.: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31235
- **Función Pública. (2021).** Ley 358 de 1997. Obtenido de Funcionpublica.gov.co.: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3423
- **Gallego, F., & Soares, R. (2015).** Mi Parque: Experimental Evidence on the Impact of Public Park Upgrading on Citizen Security and Social Capital (Mi Parque). Obtenido de Poverty Action Lab: https://www.povertyactionlab.org/evaluation/mi-parque-experimental-evidence-impact-public-park-upgrading-citizen-security-and-social
- **Instituto de Desarrollo Urbano - IDU. (2022).** Enajenación voluntaria de inmuebles. Obtenido de Bogota.gov.co: https://bogota.gov.co/servicios/guia-de-tramites-y-servicios/enajenacion-voluntaria-de-inmuebles
- **Jacobs, D., & Baeder, A. (2009).** Housing interventions and health: a review of the evidence. National Center for Healthy Housing, 2939-44.
- **Hernández, F., Kellett, P. W., & Allen, L. K. (Eds.). (2010).** Rethinking the informal city: Critical perspectives from Latin America (Vol. 11). Berghahn Books.
- **Jaramillo González, S. (2018).** Mercado del suelo y prácticas espaciales. La evolución de la configuración física de una ciudad latinoamericana: Bogotá: 1900-2018.
- **Libertun de Duren. (2020).** Barrios Mejorados y Seguros. Banco Interamericano de desarrollo.
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2005).** DOCUMENTO TÉCNICO CONTRIBUCION DE VALORIZACION.
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022a).** Política de vivienda integral: equidad, inclusión y formalización 2018-2022.
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022b).** Promoviendo la tenencia segura en Colombia.

- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022c).** Participación en plusvalía. Obtenido de Minvivienda.gov.co.: https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/participacion-en-plusvalia
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022d).** Contribución por valorización. Obtenido de Minvivienda.gov.co
- **Murad, R. (2003).** Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. CEPAL.
- **Naciones Unidas - Noticias ONU. (2019).** Las ciudades, "causa y solución" del cambio climático. Obtenido de news.un.org: https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322
- **Restrepo Rico, S. (2017).** Participatory Upgrading in Latin America: Finding the Balance Between Top-down and Bottom-up Urban Planning.
- **Rojas, E. (2010).** Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. Inter-American Development Bank.
- **Saavedra, V., Forero, D., Rodríguez, S., & Arango, F. (2021).** Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia. Global Program for Resilient Housing.
- **Secretaría Distrital de Planeación. (2023).** Plusvalía. Obtenido de Sdp.gov.co: https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/economia-urbana/plusvalia
- **Soares, F., & Soares, Y. (2005).** The socio-economic impact of favela-bairro: what do the data say? Inter-American Development Bank, Washington DC.
- **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD. (2022).** Englobe o desenglobe de dos o más predios . Obtenido de Bogota.gov.co: https://bogota.gov.co/servicios/guia-de-tramites-y-servicios/englobe-o-desenglobe-de-dos-o-mas-predios
- **World Health Organization. (2021).** Salud urbana. Obtenido de Who.int: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/urban-health

Anexo 1. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA EN COLOMBIA 2005-2022

El principal objetivo de la política de vivienda de un país debe ser mejorar las condiciones habitacionales de sus habitantes. Para lograr este objetivo es fundamental cuantificar, caracterizar y localizar las carencias que experimentan los hogares. Este análisis se realiza de manera precisa a través del índice de déficit habitacional el cual identifica aquellas familias que se encuentran habitando viviendas en condiciones subóptimas. En el caso de Colombia, de manera agregada, las condiciones habitacionales de sus hogares parecen no haber mejorado desde el año 2005. Sin embargo, esta situación se debe a la variación heterogénea entre diferentes grupos poblacionales y territoriales. En otras palabras, aunque se ha mejorado la situación de algunos grupos poblacionales, otros han experimentado un deterioro en sus condiciones habitacionales, como se desarrollará en esta sección.

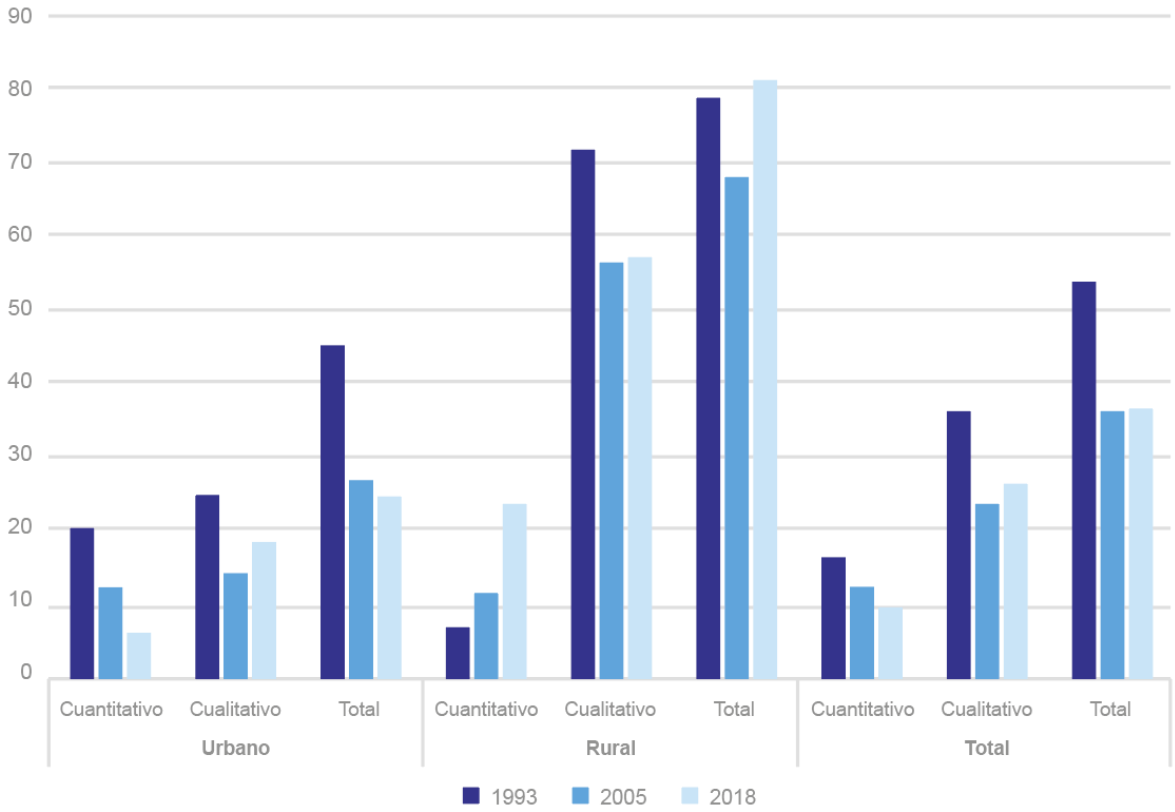
En relación con la calidad de las viviendas, se ha evidenciado una notable mejora en las áreas urbanas, principalmente grandes ciudades y sus municipios aglomerados. Sin embargo, la situación contrasta con la de los hogares que habitan en zonas rurales y áreas urbanas de municipios de menor tamaño, para las cuales se ha observado un deterioro. La población total en déficit habitacional de Colombia se concentra principalmente en grandes ciudades y sus municipios aglomerados debido a la concentración poblacional de estas zonas. No obstante, es importante mencionar que este problema también se concentra poblacionalmente en los municipios con menos de 100 mil habitantes.

Con relación a la naturaleza del déficit habitacional, se destaca que principalmente se debe a deprivaciones de tipo cualitativo que son susceptibles a ser intervenidas. Pese a eso la mayoría de las políticas de vivienda han estado encaminadas hacia la adquisición de vivienda teniendo un gran impacto sobre aquellos hogares que habitaban vivienda en déficit cuantitativo. Sin embargo, se ha observado un deterioro en el acceso a servicios públicos, especialmente a los servicios de agua y alcantarillado, lo que los convierte en las deprivaciones más prevalentes entre aquellos hogares en condición de déficit habitacional. Este problema supone un reto para la política de vivienda, ya que en muchos casos no se trata exclusivamente de la ausencia de una conexión intradomiciliaria, sino de la carencia de una red primaria y secundaria del servicio público.

Evolución de las condiciones habitacionales 1993 – 2018. La perspectiva de los Censos Nacionales de Población y Vivienda

De acuerdo con la recolección de información censal del año 2018 (DANE, 2018) el 36,6% de los hogares en Colombia, es decir 5,3 millones de hogares, presentaba déficit habitacional. Lo anterior representa un crecimiento de 1,4 puntos porcentuales respecto al año 2005 (DANE, 2005; DANE 1993). A pesar de los esfuerzos en política de vivienda la tasa de déficit habitacional permaneció estática durante el periodo intercensal de 13 años. A pesar de que existió una caída total en el déficit (Figura 18) cuantitativo entre 2005 y 2018, al desagregar este indicador a nivel territorial se observa una reducción en áreas urbanas mientras que el déficit cuantitativo en áreas rurales creció.

Figura 19. Evolución déficit habitacional fuente censal, 1993 – 2018.



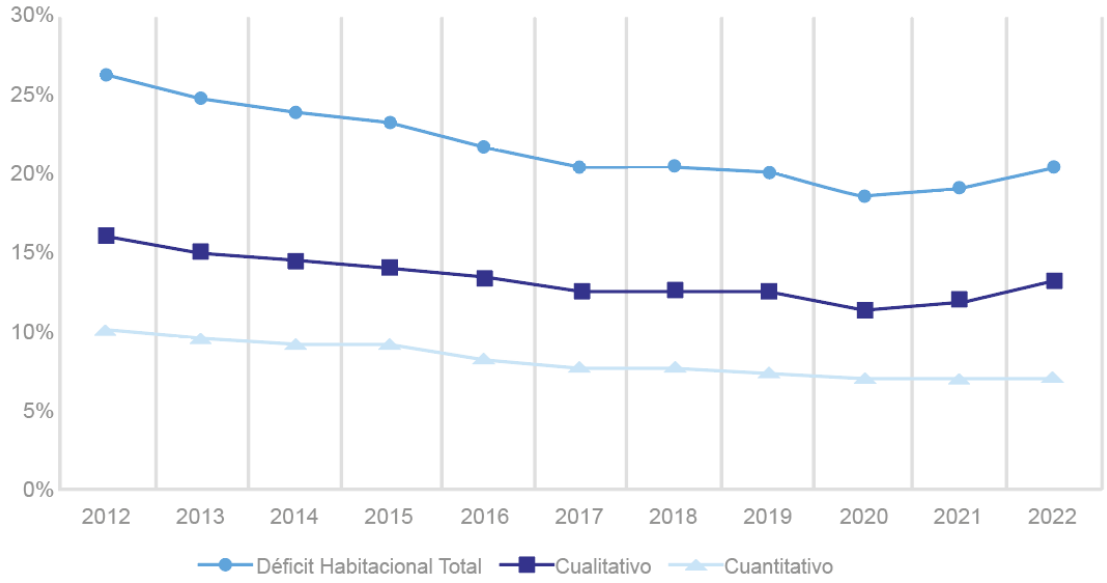
***Fuente**: Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

Evolución del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en la última década, 2012-2022 en la Encuesta de Hogares.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)[2], permite realizar un seguimiento anual estimado del déficit habitacional, a diferencia del Censo Nacional de Población. Según los resultados de la GEIH entre 2012 y 2020 (DANE, 2022) se evidenció una reducción del déficit habitacional en los componentes cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, se observó una reversión de la tendencia para el componente cualitativo y el déficit total en los años 2021 y 2022, mientras que el déficit cuantitativo continuó su senda de reducción. Es importante mencionar que la pandemia por Covid-19 pudo haber impactado en las condiciones habitacionales de la población, aumentando su vulnerabilidad económica.

[2] *El alcance geográfico y el nivel de desagregación de la GEIH no permite realizar análisis directamente comparables con los resultantes de fuentes censales.*

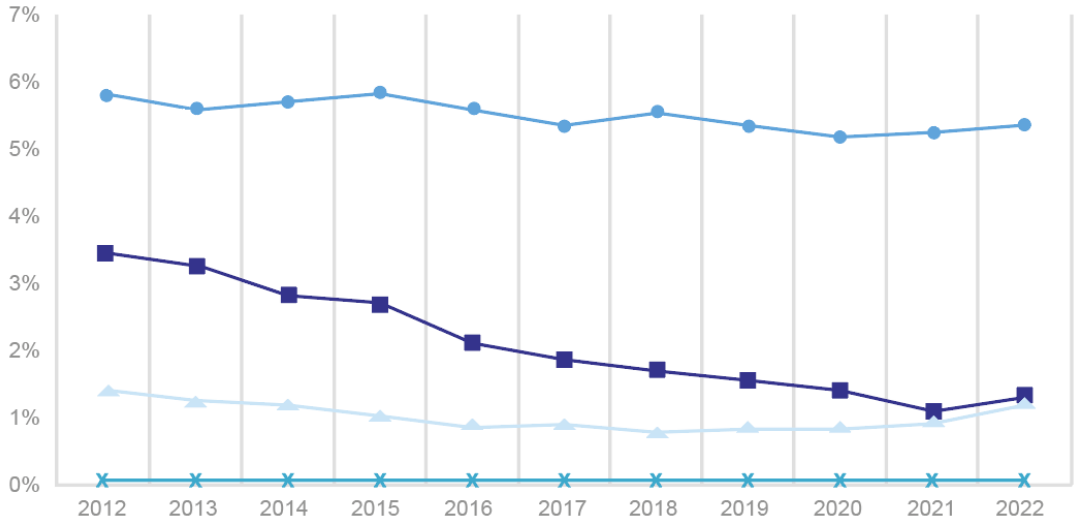
Figura 20. Tendencia Déficit habitacional 2012 – 2022



***Fuente**: Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

En relación con la descomposición del déficit cuantitativo, la mayoría de sus componentes ha mantenido una estabilidad en la última década, excepto en el caso de la cohabitación que registró una mejora, disminuyendo del 3,3% al 1,3%. Sin embargo, destaca que el déficit habitacional por el material de paredes sigue siendo el más prevalente, manteniéndose en niveles cercanos al 5,5% a lo largo del periodo analizado.

Figura 21. Evolución del déficit cuantitativo y subcomponentes 2012 – 2022



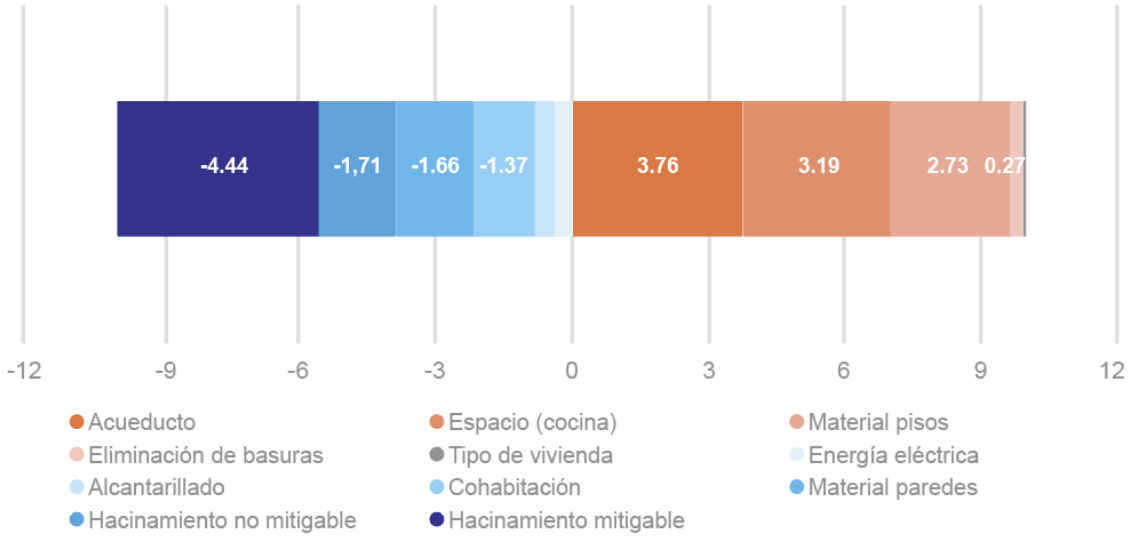
***Fuente**: Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

Durante la última década, Colombia ha enfrentado desafíos relacionados con la baja calidad de las viviendas disponibles y la escasa disponibilidad de servicios públicos, lo que ha llevado a que el déficit cualitativo sea el componente más predominante en el déficit habitacional del país. En particular, se identifican tres deficiencias con incidencias superiores al 5% en los últimos años: acceso a acueducto, acceso a alcantarillado y ausencia de material del suelo firme.

En cuanto a los demás componentes, se observa una tendencia a la baja, reduciendo la incidencia de estas deficiencias en un promedio del 2.3%. A pesar de lo anterior, cabe resaltar que las deficiencias relacionadas con la falta de espacios adecuados para la preparación de alimentos (cocina), acceso a energía y servicio de basuras han tenido un leve retroceso a partir del 2020.

Finalmente, la figura 21 muestra la descomposición del cambio en el déficit total durante la pandemia. Los componentes que incrementan el déficit fueron, en primer lugar, con un aporte negativo de 3.76% el acceso a acueducto. En segundo lugar, el acceso a espacios adecuados para la preparación de alimentos (cocinas) que aportó negativamente 3.19%, y en tercer lugar el material de pisos en tierra que se incrementó en 2.73%. Los componentes que aportaron positivamente a reducir el déficit están liderados por las caídas en el hacinamiento mitigable (4.4%), el no mitigable (1.7%) y el material de las paredes (1.66%).

Figura 22. Descomposición del crecimiento del déficit habitacional 2021 – 2022



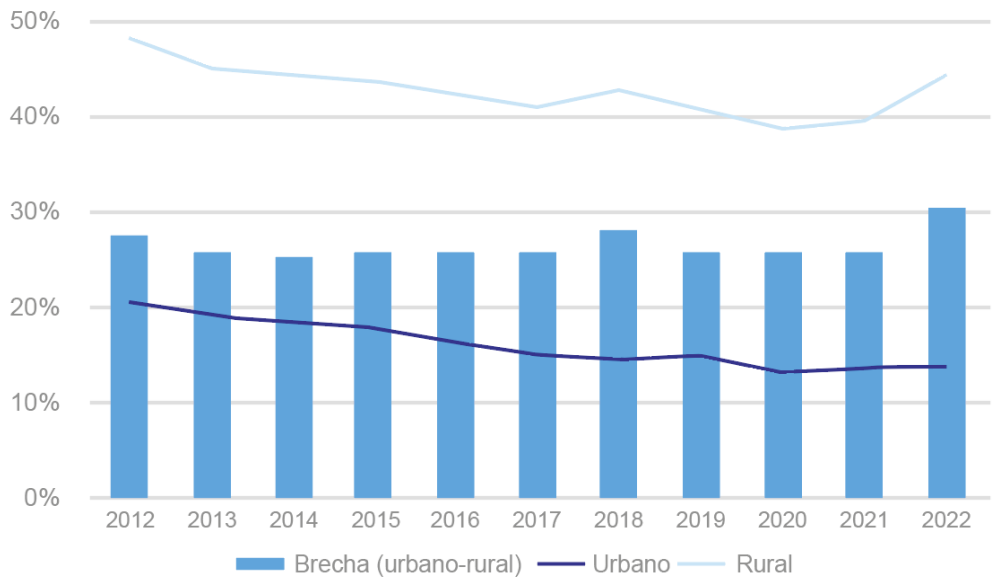
***Fuente**: Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

Diferencias en la evolución del déficit urbano rural en la última década

El déficit habitacional en las zonas rurales de Colombia ha sido históricamente más alto que en las zonas urbanas. Aunque se logró una importante reducción del 9.2% entre 2012 y 2020 (alcanzando el 38.7%), gran parte de este progreso se vio disminuido durante la pandemia. En 2022, el país registró niveles cercanos al 44.4%, apenas un 3.5% menor que

en 2012. En contraste, en las zonas urbanas hubo una reducción total del déficit del 6.4%, aún pese a un ligero aumento durante la pandemia.

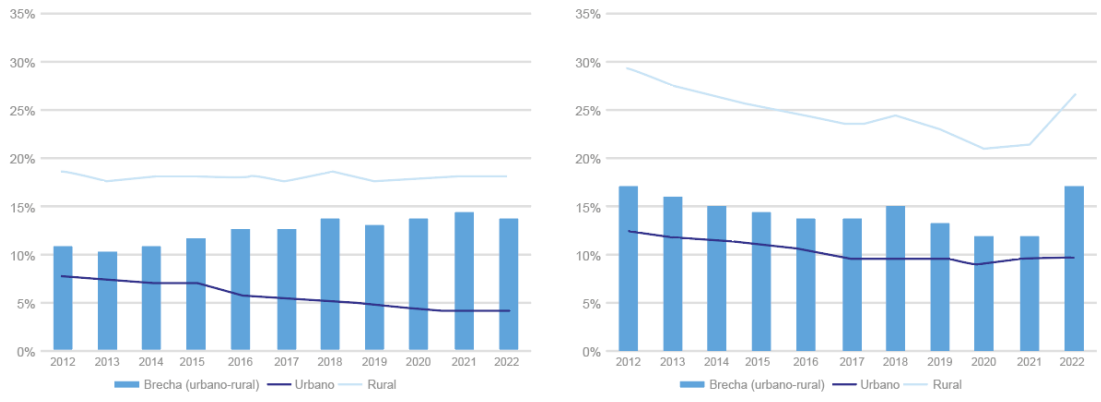
Figura 23. Déficit habitacional Urbano y Rural (Brecha)



Fuente: *Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

La figura 7 muestra que durante el periodo 2012-2022 no hubo un cierre en la brecha entre la zona urbana y zona rural. En cambio, en el año 2022 aumentó la brecha alcanzando un máximo para el periodo de 30.7 puntos porcentuales de diferencia.

Figura 24. Brecha del déficit cuantitativo (izq) y cualitativo (der)



Fuente*: Elaboración propia con base en GEIH, DANE (2022).*

Al realizar un análisis más detallado, descomponiendo el déficit habitacional en sus componentes cuantitativos y cualitativos, se encontró que: 1. la brecha en déficit cuantitativo entre zona urbana y rural incrementa durante todo el periodo (2012-2022) por una reducción del déficit urbano de 4 puntos porcentuales y la persistencia del déficit rural alrededor del 18%; 2. En cuanto a la evolución del déficit cualitativo, se observa una tendencia que llevó

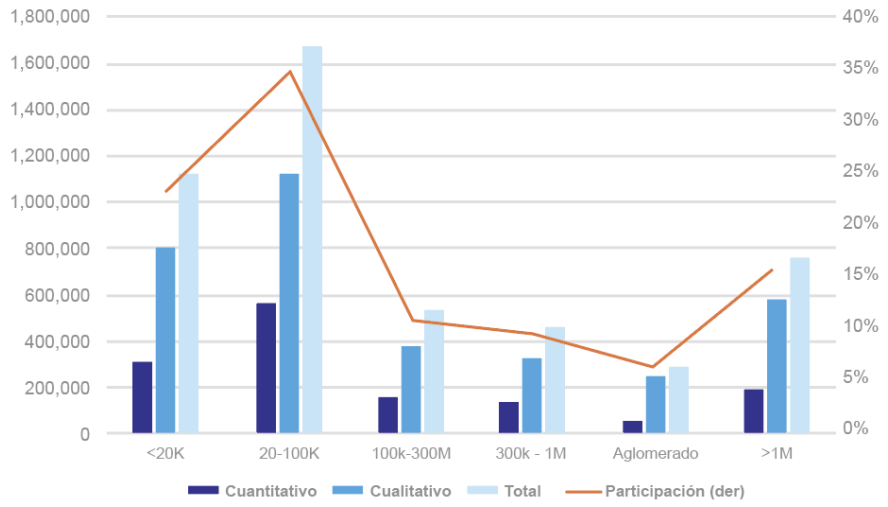
al cierre de la brecha en zona urbana y rural entre 2021 con un aumento muy significativo del déficit rural que llevó a la brecha a su máximo del periodo de 17 puntos porcentuales.

Caracterización del déficit de vivienda por vivienda y tipo de privación

A nivel departamental, se ha observado una mayor incidencia de déficit habitacional en los territorios periféricos, llegando a ser hasta tres veces lo observado a nivel nacional, siendo el mayor el departamento del Vichada con un 94,5% de déficit habitacional, seguido de San Andrés y Providencia (92,8%), Chocó (91,2%), Vaupés (88,7%) y Guainía (88,5%). Por su parte, los territorios centrales de Bogotá (14,0%), Quindío (20,2%), Risaralda (23,5%), Valle del Cauca (24,4%) y Antioquia (28,6%) presentan los menores índices de déficit a nivel departamental. Además, el déficit cualitativo también muestra una alta heterogeneidad en el territorio. A nivel nacional, el déficit cualitativo es del 26,7%, pero en departamentos como Magdalena, Sucre, La Guajira y Vichada este déficit supera el 50%. En línea con los resultados del déficit total, el departamento de San Andrés y Providencia presenta el mayor déficit cualitativo, afectando al 79,2% de los hogares.

En contraste con el período intercensal anterior (1993 - 2005), se observa que entre los años 2005 y 2018, el 60% de los departamentos del país experimentaron un deterioro en sus condiciones habitacionales. Esta situación se relaciona con el rápido crecimiento poblacional de los municipios más pequeños, específicamente de aquellos con poblaciones inferiores a los 100.000 habitantes, los cuales no han sido beneficiados de manera directa de las políticas de adquisición de vivienda. Estos municipios concentran el 57% de los hogares en déficit habitacional del país y no presentan condiciones que no favorezcan la construcción de vivienda formal a gran escala en su territorio.

Figura 25. Población total en déficit según la categoría poblacional del municipio (2018)



***Fuente**: Elaboración propia con base en CNVP, DANE (2018).*

Como se mencionó previamente, el déficit habitacional en términos cuantitativos y cualitativos está altamente concentrado en hogares ubicados en municipios con menos de 100 mil habitantes y en las ciudades más grandes del país. Sin embargo, esto no significa

que el problema sea homogéneo, ni que exista una solución única para abordar cada tipo de déficit y privación. Por lo tanto, resulta crucial llevar a cabo una descomposición detallada de estos déficits, lo cual permitirá entender con mayor precisión los problemas específicos que enfrentan los distintos municipios, según su tamaño y ubicación espacial. De este modo, se podrán diseñar políticas adecuadas que respondan de manera específica a las necesidades de cada municipio y atienden las principales problemáticas o privaciones que más aquejan a sus poblaciones.

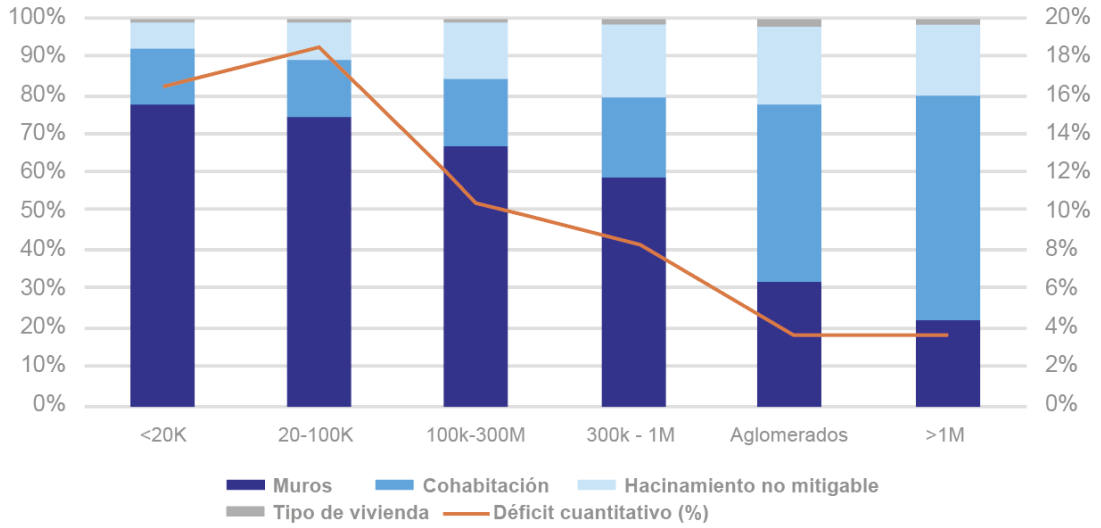
Descomposición del déficit habitacional por tamaño del municipio

En relación con la descomposición del déficit cuantitativo (Figura 25), se puede observar una tendencia predecible en la cual la privación por el material de los muros se concentra principalmente en municipios con menor población, disminuyendo a medida que se incrementa el número de habitantes. En otras palabras, existe una relación inversa entre el tamaño del municipio y la prevalencia de la privación por material de los muros (a mayor población, menor privación por material de los muros). En los municipios con menos de 1 millón de habitantes, la privación por material de los muros representa más del 60% del déficit cuantitativo, y en los municipios con menos de 100 mil habitantes, esta cifra asciende a aproximadamente el 76%. En cambio, en las ciudades con más de 1 millón de habitantes y en los municipios aglomerados, la participación de esta privación es del 22% y 32%, respectivamente.

En contraste, se observa que la privación por cohabitación tiene una menor participación en los municipios con menos de un millón de habitantes, donde oscila entre el 14% y el 21%. Por otro lado, en las ciudades más grandes y las aglomeraciones, la prevalencia de esta privación es mayor, alcanzando participaciones del 57% y 45%, respectivamente. Esto sugiere una relación positiva entre el tamaño poblacional del municipio y la prevalencia del déficit por cohabitación.

Respecto a la privación por hacinamiento no mitigable, esta privación se distribuye de manera más uniforme en comparación con las dos anteriores. No se observa un patrón tan definido, pero se concentra levemente en los municipios más poblados. En particular, en los municipios aglomerados y con más de un millón de habitantes, la participación de esta privación es cercana al 20%. Por último, la privación por tipo de vivienda tiene la menor participación en todas las categorías de municipios analizadas, aproximadamente del 1.4%.

Figura 26. Descomposición del déficit cuantitativo según la categoría poblacional del municipio



***Fuente**: Elaboración propia con base en CNVP, DANE (2018).*

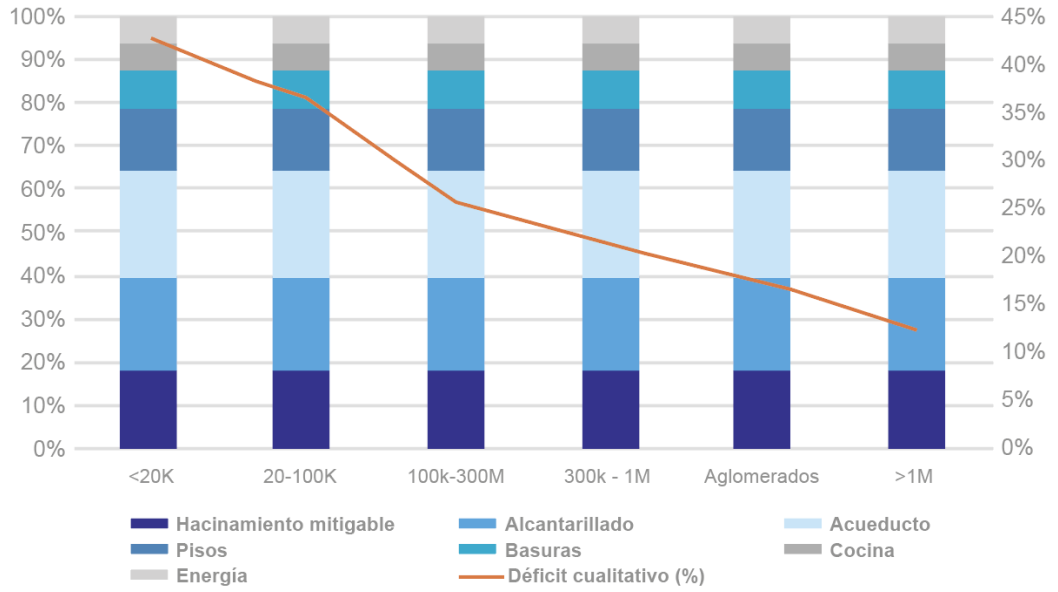
A medida que aumenta la población municipal, se evidencia una mayor prevalencia del hacinamiento mitigable. Al analizar la descomposición del déficit cualitativo, resulta relevante destacar que la privación por hacinamiento mitigable es el componente con mayor participación en el agregado, presentando una relación positiva con el tamaño poblacional del municipio.

En cuanto al componente de saneamiento (alcantarillado y acueducto), se observa que la privación por alcantarillado es un problema homogéneo que no varía significativamente según el tamaño del municipio, representando aproximadamente el 22% del total de privaciones. Por su parte, la privación por acueducto muestra una disminución en su participación relativa a medida que aumenta el tamaño de la ciudad, lo que indica que, a mayor tamaño de las ciudades, existe una menor proporción de población afectada por esta privación.

En cuanto a las privaciones restantes relacionadas con los servicios, como la inadecuada recolección de basura y la falta de acceso a energía, se observa que su participación promedio es de 9% y 4%, respectivamente. Además, muestran una relación inversa entre el tamaño del municipio y su participación proporcional, lo que significa que a medida que aumenta el tamaño del municipio, la proporción de privaciones correspondientes a basura y acceso a energía disminuye.

Con relación a las privaciones de carácter locativo, como la falta de un lugar adecuado para preparar alimentos (cocina) y la calidad del material de los pisos, se observa que ambas tienen una participación en cada uno de los grupos de municipios, cercana al 9% y 8%, respectivamente. La privación relacionada con el material de los pisos se concentra principalmente en los municipios más pequeños, mientras que la privación por la falta de un lugar para preparar alimentos se distribuye de manera más homogénea y no muestra un comportamiento agregado en relación con el tamaño poblacional de los municipios.

Figura 27. Descomposición del déficit cualitativo según la categoría poblacional del municipio



Fuente: *Elaboración propia con base en CNVP, DANE (2018).*

Conclusiones

Los esfuerzos de la política de vivienda de los últimos 15 años, bajo un enfoque de subsidios de adquisición, se ven reflejados en la reducción del déficit habitacional cuantitativo en áreas urbanas, especialmente en ciudades principales y sus municipios aglomerados donde se concentraban hogares con carencias habitacionales. Sin embargo, este enfoque ha sido limitado en zonas rurales y en municipios pequeños, donde el crecimiento del número de hogares en déficit habitacional se ha mantenido o incluso ha aumentado.

Es importante reconocer que, durante la última década, el crecimiento poblacional en las principales aglomeraciones urbanas se ha desacelerado, mientras que en los municipios con menos de 100 mil habitantes y en áreas rurales nucleadas, la tasa de crecimiento sigue siendo alta. Esta tendencia sugiere la necesidad de implementar enfoques de políticas diferentes al de adquisición de vivienda, ya que en estos casos es fundamental mejorar las condiciones habitacionales en las áreas urbanas, pero sin aumentar la huella urbana y mejorando las condiciones de vida en la ciudad construida. Para lograr esto, es necesario implementar programas de mejoramiento de los entornos urbanos y de la vivienda existente, así como programas de renovación urbana que permitan revitalizar las áreas urbanas degradadas y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Además, es importante que estas políticas se adapten a las necesidades específicas de cada región, teniendo en cuenta la diversidad cultural y social de las comunidades urbanas y rurales. De esta manera, se podrán implementar soluciones habitacionales más eficaces y sostenibles, que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes y contribuyan al desarrollo equitativo y sostenible de las ciudades y del país en su conjunto.

Frente a la falta de oferta de vivienda formal en los municipios de menor tamaño, los hogares recurren a la autoconstrucción para satisfacer sus necesidades habitacionales. Teniendo en cuenta las condiciones de habitabilidad, la ubicación geográfica y el tipo de privaciones que enfrentan los hogares en situación de déficit habitacional, es necesario que el gobierno fortalezca el enfoque de mejora en su política de vivienda e incluso reconocer la importancia de la autoconstrucción como una opción viable y válida. Este enfoque resulta más costo-eficiente en comparación con el enfoque de adquisición de vivienda y, a diferencia de este último, puede implementarse en un mayor número de municipios en todo el territorio nacional.

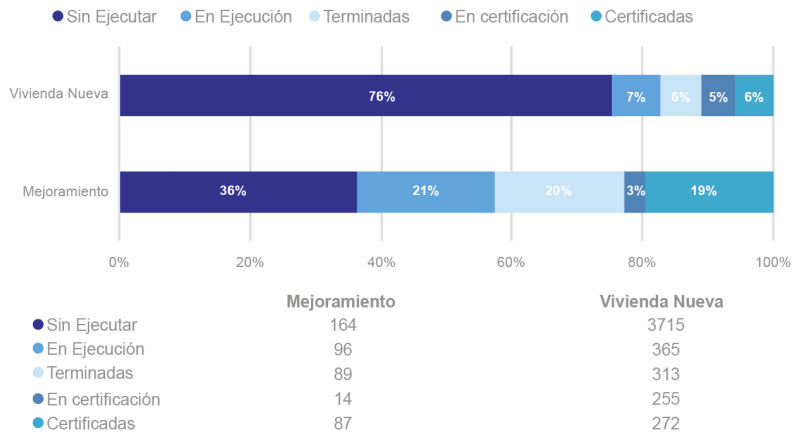
Anexo 2. POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL

Respecto a la política de Vivienda rural, el Gobierno Nacional durante el 2021 estructuró y adoptó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), con el objetivo que este plan sea la hoja de ruta de la política de vivienda en las zonas rurales del país. (Resolución 0410 de 2021). Esta política busca mejorar el acceso a viviendas dignas en el campo, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas existentes, brindando oportunidades de financiamiento y acceso a subsidios de vivienda para las familias rurales más necesitadas. Para ello, establece metodologías de focalización de subsidios de vivienda de interés social rural y establece elementos de parametrización y estandarización de la vivienda rural.

Es fundamental destacar que el PNV ISR establece un cronograma con estrategias y acciones indicativas para su implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación hasta el año 2031. No obstante, es responsabilidad de la actual administración (2022-2026) decidir si dará continuidad y profundidad a este plan o si, por el contrario, buscará construir nuevos programas que consoliden una política de vivienda rural más efectiva.

La implementación del PNVISR inició con el programa de Promoción de Vivienda Rural, el cual comprometió 355.463 SMLMV en subsidios para generar 5.370 soluciones de vivienda (91,6% correspondientes a vivienda nueva y el restante 8,4% a mejoramientos de vivienda) durante el periodo 2021-2022. Sin embargo, en cuanto a la tipología de las soluciones de vivienda, se observan diferentes niveles de desarrollo. En cuanto a las soluciones de vivienda nueva, cerca del 76% aún no ha sido ejecutado y sólo un 7% se encuentra en ejecución, mientras que, en el caso de los mejoramientos se encuentra estos en general se encuentran en etapas posteriores de desarrollo, donde cerca del 40% de las intervenciones se encuentran terminadas o en etapas de certificación (ver la figura 27). Es comprensible que existan estas diferencias, considerando especialmente los tiempos de entrega, ya que las soluciones de vivienda nueva requieren más tiempo para su entrega, pero preocupa especialmente el gran porcentaje de proyectos que se encuentran sin ejecutar.

Figura 28. Porcentaje de ejecución por tipo de solución de vivienda rural



	Mejoramiento	Vivienda Nueva
Sin Ejecutar	164	3715
En Ejecución	96	365
Terminadas	89	313
En certificación	14	255
Certificadas	87	272

***Fuente**: Elaboración propia con información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

Por último, es importante resaltar la concentración de departamentos como Cauca, Arauca, Valle del Cauca, Chocó y Antioquia donde se presentan la mayor concentración, con porcentajes de 13,81%, 7,63%, 6,52%, 6,30% y 6,05%, respectivamente. Sin embargo, es necesario destacar que estas soluciones están más uniformemente dispersas a lo largo del territorio nacional en comparación con el programa de mejoramiento de vivienda urbano.

Aunque se podría argumentar que las soluciones de vivienda rural (nueva) generadas durante el período anterior (2018 - 2022) se encuentran más dispersas en el territorio nacional, también es cierto que tienen un bajo nivel de ejecución, lo cual es un síntoma de la baja efectividad del programa. En relación con esto, la estrategia de focalización diseñada se enfoca en los municipios categorizados como rurales y, en particular, utiliza la densificación a pequeña escala en los centros nucleados. Esta medida puede dinamizar las relaciones locales y la cohesión social local, lo que a su vez puede aumentar la efectividad y la costó efectividad del programa.

La focalización propuesta indica que las intervenciones de mejoramiento para vivienda rural se deben concentrar principalmente en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Antioquia y Sucre. Se debe tener en cuenta que la metodología asume como áreas rurales la totalidad de los municipios (Incluyendo su cabecera) clasificados como predominantemente rurales por el RIMISP. Este supuesto obedece a que tipo de municipios no obedecen las dinámicas de mercado de vivienda formal presente en las ciudades principales, por lo que las características habitacionales se asemejan en mayor medida a las observadas en zonas rurales. Por otro lado, la metodología no de priorización en áreas urbanas se realiza a nivel barrial por lo que las zonas priorizadas no son observadas desde una perspectiva nacional. Como se observa en la siguiente figura, existe una yuxtaposición parcial entre las zonas que han sido intervenidas por el programa de vivienda y las zonas rurales priorizadas a través de la metodología propuesta.

En cuanto a la política de vivienda rural, es importante destacar que se desarrollaba en dos modalidades. La primera, que consistía en el mejoramiento de vivienda, no recibió especial atención y su participación en el total de la política representó solamente el 2.8%. El componente principal, en cambio, correspondió a la entrega de vivienda nueva que se

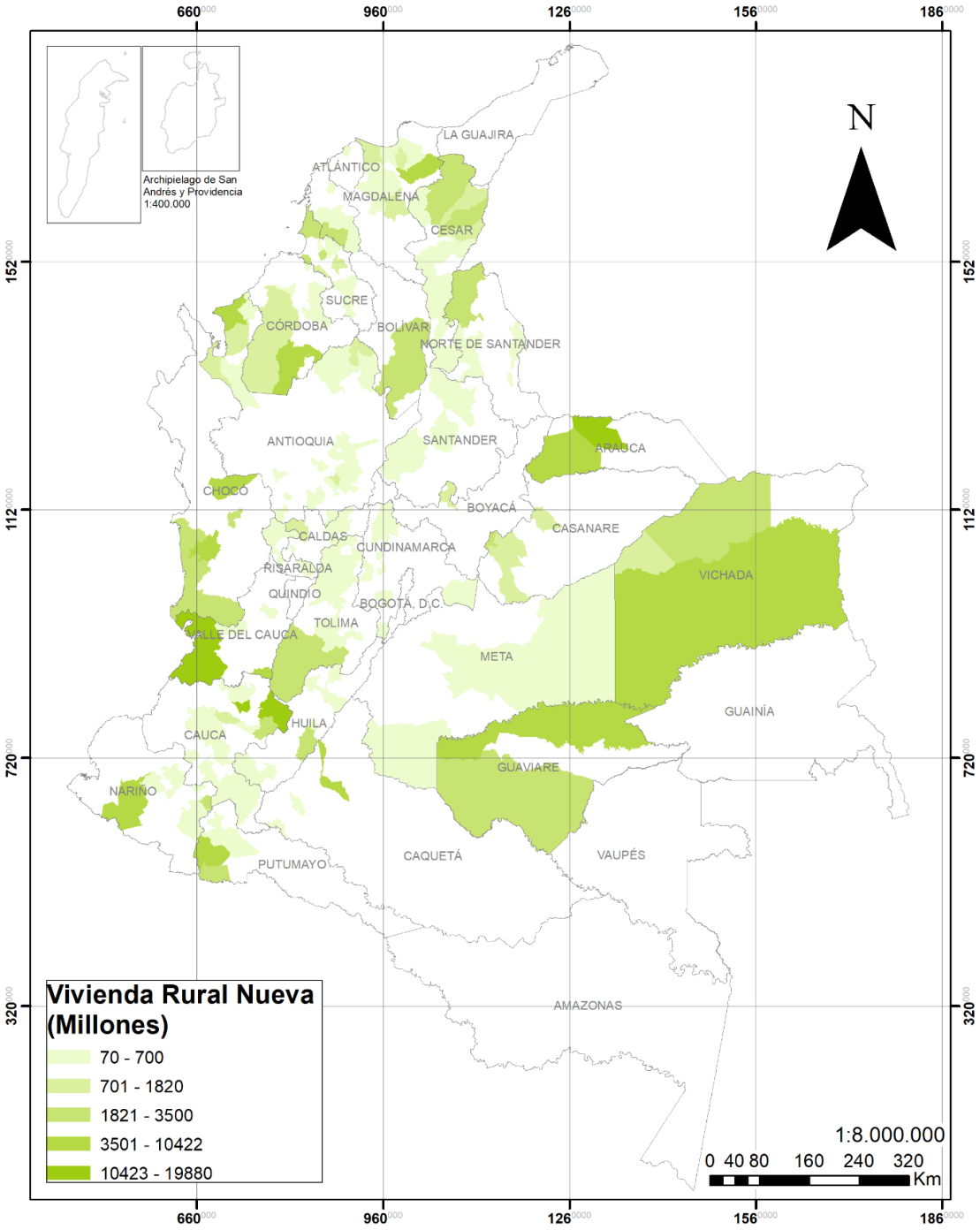
encuentra ampliamente distribuido en el territorio nacional. A continuación, se presenta la distribución de esta política por departamentos y según el tipo de solución implementada.

Tabla 4. Intervenciones de la política de vivienda rural a través de las modalidades de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva (2018 - 2022)

Departamento	No. Mej.	Costo Mej.	No. Vivienda Nueva	Costo Vivienda Nueva	No. Soluciones	Costo Total
Antioquia	-	$-	307	$21,490	307	$21,490
Arauca	-	$-	347	$27,112	347	$27,112
Atlántico	-	$-	4	$280	4	$280
Bolivar	-	$-	233	$15,392	233	$15,392
Boyacá	-	$-	100	$7,000	100	$7,000
Caldas	-	$-	114	$7,980	114	$7,980
Caqueta	-	$-	106	$9,540	106	$9,540
Caquetá	-	$-	2	$140	2	$140
Casanare	-	$-	115	$8,050	115	$8,050
Cauca	450	$9,900	517	$39,190	967	$49,090
César	-	$-	216	$14,202	216	$14,202
Chocó	-	$-	320	$22,400	320	$22,400
Córdoba	-	$-	220	$14,482	220	$14,482
Cundinamarca	-	$-	30	$2,100	30	$2,100
Guaviare	-	$-	160	$11,200	160	$11,200
Huila	-	$-	106	$6,846	106	$6,846
Magdalena	-	$-	212	$13,922	212	$13,922
Meta	-	$-	12	$840	12	$840
Nariño	-	$-	245	$17,150	245	$17,150
Norte de Santander	-	$-	169	$10,912	169	$10,912
Otros	-	$-	211	$14,770	211	$14,770
Putumayo	-	$-	220	$15,400	220	$15,400
Risaralda	-	$-	14	$980	14	$980
Santander	-	$-	19	$1,330	19	$1,330
Sucre	-	$-	167	$10,909	167	$10,909
Tolima	-	$-	278	$19,460	278	$19,460
Valle del Cauca	-	$-	331	$23,170	331	$23,170
Vichada	-	$-	145	$9,318	145	$9,318
Total	450	$9,900	4,920	$345,563	5,370	$355,463

Fuente: *Elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda (2023).*

Figura 29. Intervenciones de vivienda rural nueva (2018 - 2022)



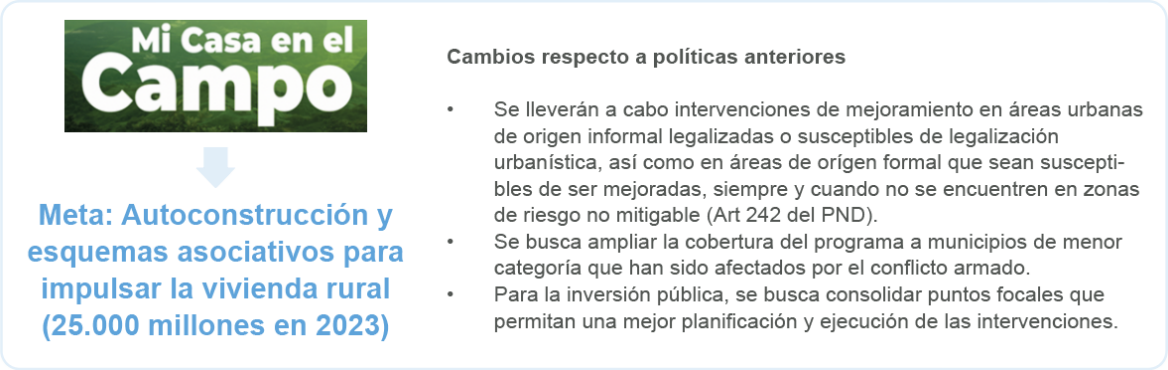
Fuente: *Elaboración propia con datos reservados del Ministerio de Vivienda.*

Vivienda rural - Mi Casa en el Campo

El programa "Mi Casa en el Campo" es una iniciativa del Gobierno colombiano que busca otorgar subsidios de vivienda a personas que habitan en áreas rurales del país. El objetivo principal de este programa es mejorar las condiciones de vida de la población campesina, para lo cual se brinda apoyo a aquellos que requieren una vivienda nueva o que necesitan mejorar su hogar actual. El programa ofrece dos opciones: Subsidios de hasta 70 SMMLV para la adquisición de vivienda o subsidios en especie (Materiales, suelo y asistencia técnica) para el mejoramiento de unidades de vivienda existentes. Además, el programa cuenta con un enfoque diferencial que busca atender las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales, y se articula con la reforma agraria para asegurar el acceso a la tierra y garantizar la sostenibilidad del programa a largo plazo.

Por otro lado, el programa promueve la acción interinstitucional por parte del Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura, los entes territoriales y las CCF. Asimismo, permite a las entidades territoriales, asociaciones populares y constructores el desarrollo de VISR, con el fin de fomentar la participación de los diferentes actores locales y lograr un impacto más significativo en las comunidades rurales. De esta manera, se busca garantizar la sostenibilidad del programa y su éxito a largo plazo, a través de una estrategia de colaboración y cooperación entre los distintos organismos y actores involucrados en la iniciativa.

Figura 30. Resumen Mi Casa en el Campo



Fuente: *Elaboración propia.*

Anexo 3. RECOMENDACIONES SOBRE LA FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

A continuación, se presenta la metodología propuesta para la focalización de intervenciones en zonas urbanas y rurales, basada en el análisis del déficit habitacional y las soluciones de vivienda estudiadas en el documento. Se ha diseñado la siguiente metodología de focalización para identificar las áreas prioritarias de intervención en términos de mejoramiento de viviendas y entornos. La metodología consta de 6 pasos, descritos a continuación e ilustrados en la Figura 29.

1. Siguiendo la clasificación de municipios de la OCDE, se determinan dos grupos de intervención, correspondientes al sector urbano y al sector rural.

2. Contando con los grupos de intervención, se procede a realizar una división del territorio en las 5 regiones del país.

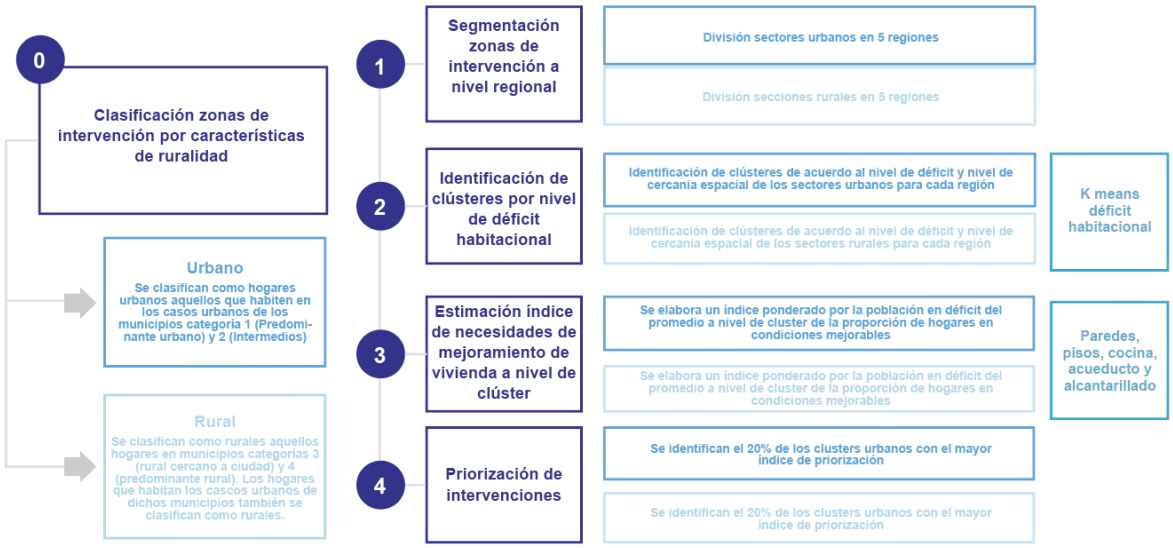
3. Identificación de las zonas (clúster) que concentran espacialmente los mayores niveles de déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo) al interior de cada par ordenado región – grupo (ruralidad).

4. Cálculo del índice de necesidades de mejoramiento de vivienda a nivel de clúster.

5. Teniendo en cuenta los potenciales costos asociados a las intervenciones de mejoramiento de vivienda y de entornos, se seleccionan los clústeres que cuentan con un mayor índice de priorización.

6. Los clústeres priorizados corresponden a aquellos cuyos puntajes (altos niveles de déficit y alta densidad poblacional) se localizan en los deciles 9 y 10 del índice.

Figura 31. Estrategia de Focalización



Fuente: *Elaboración propia.*

La metodología propuesta, como se muestra en el índice de priorización en la Tabla 4, permite clasificar de manera espacial las zonas de intervención. Esto se logra mediante la agrupación de los espacios geográficos donde se concentran los déficits habitacionales. Esta clasificación brinda una estimación previa de la población beneficiada por las intervenciones.

Tabla 5. Índice de priorización Rural (izq) y Urbano (der)

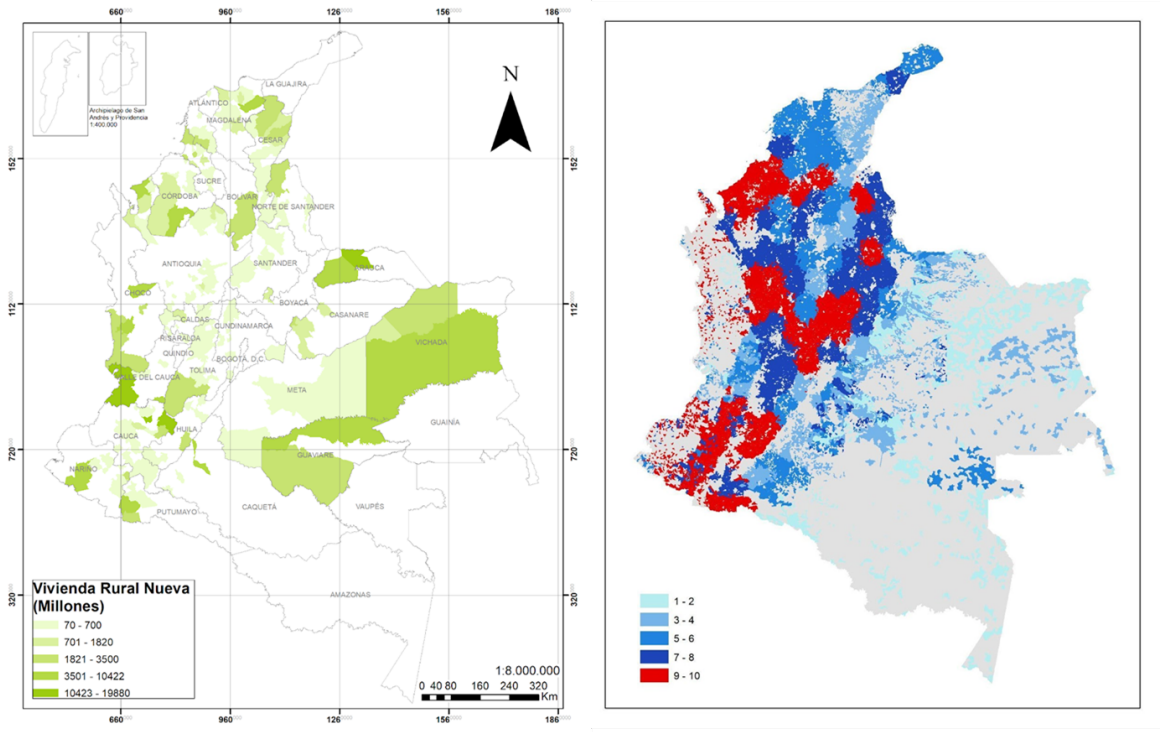
Decil	Promedio déficit	Hogares déficit	Promedio índice priorización
1	76%	7918	1,22
2	78%	25277	3,48
3	78%	47392	5,82
4	72%	62768	7,67
5	75%	80889	10,02
6	85%	94478	14,60
7	74%	165700	21,04
8	70%	211782	25,92
9	71%	289071	33,34
10	70%	460609	60,17

Decil	Promedio déficit	Hogares déficit	Promedio índice priorización
1	23%	15.935	0,51
2	21%	32.684	0,85
3	21%	55.920	1,28
4	14%	93.868	1,94
5	15%	123.163	2,80
6	15%	152.755	5,09
7	19%	215.351	7,87
8	19%	292.180	11,41
9	29%	432.294	22,00
10	32%	861.056	47,11

***Fuente**: Elaboración propia con datos del CNPV.*

Un resultado destacable es la notable discrepancia entre la ejecución de los programas actuales y la focalización estimada. Esto resalta el impacto de las concentraciones de déficit habitacional y busca lograr una mayor eficiencia en términos de costos en las intervenciones.

Figura 32. Ejecución del programa de vivienda rural (Izq) y focalización estimada (der)



***Fuente**: Elaboración propia con datos del CNPV-DANE y del MVCT.*

Anexo 4. INTERVENCIONES EN EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS.

El Programa Casa Digna, Vida Digna, se compone de tres grandes componentes: el mejoramiento de vivienda, el mejoramiento de entornos (barrios) y los procesos de titulación de predios. Respecto a los dos primeros componentes debe recordarse que estos se realizan en compañía del Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este último sólo para el caso de mejoramiento de vivienda.

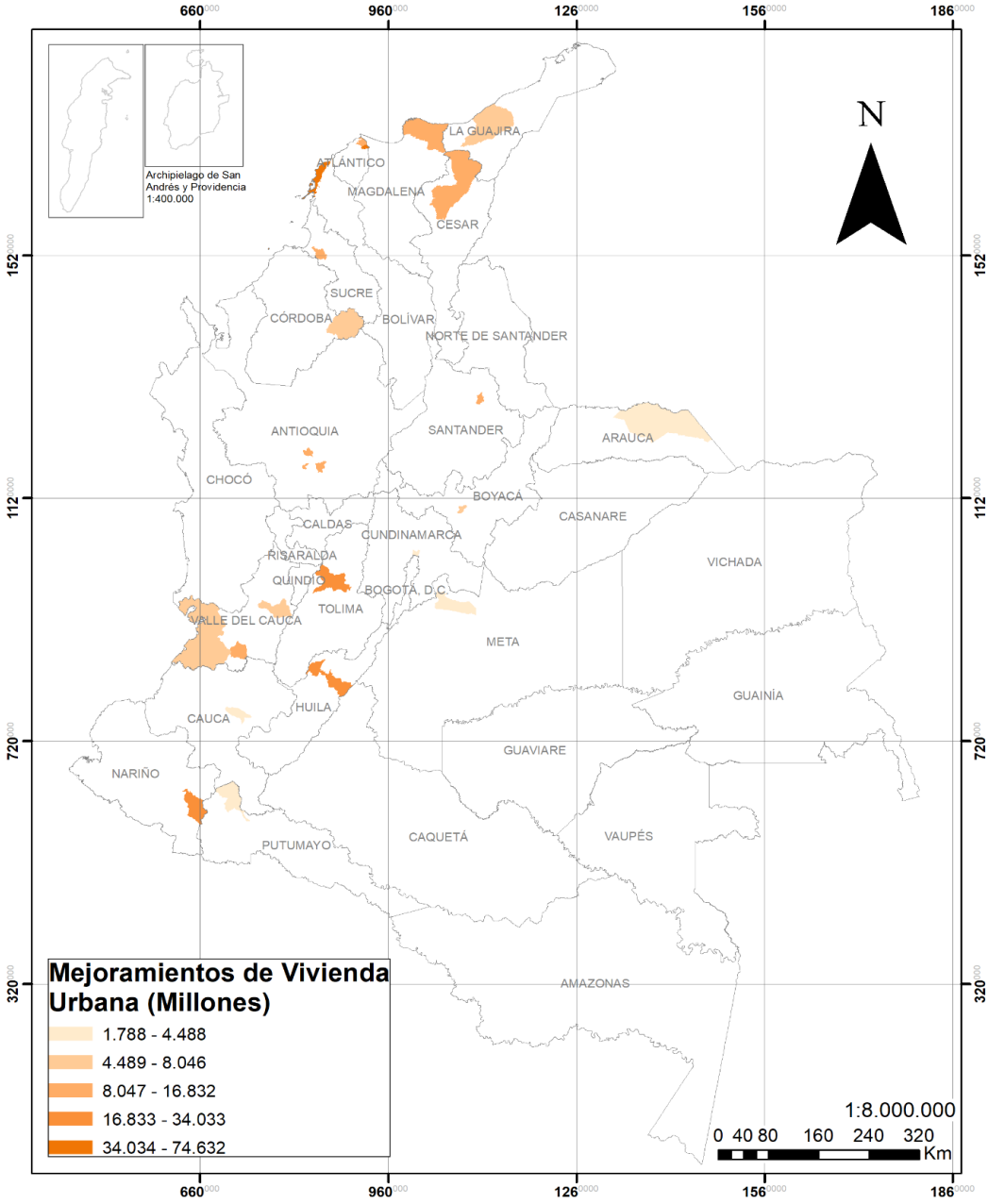
A continuación, se detallan el número de intervenciones de mejoramiento de vivienda urbana y los recursos comprometidos del programa *Casa Digna, Vida Digna*, discriminados por el departamento correspondiente.

Tabla 6. Intervenciones de vivienda del Gobierno Nacional

Departamento	Intervenciones	Valor Subsidio (Millones)	%
Bolivar	7,267	$74,632	19%
Atlántico	6,623	$67,694	17%
Antioquia	4,618	$48,952	12%
Tolima	3,486	$34,033	9%
Huila	3,332	$32,902	8%
Nariño	2,882	$29,675	8%
Valle del Cauca	2,545	$25,659	7%
Cesar	1,679	$16,832	4%
Santander	1,011	$10,947	3%
Magdalena	1,063	$10,550	3%
Sucre	915	$9,924	3%
La Guajira	711	$7,030	2%
Córdoba	1,017	$6,296	2%
Boyacá	598	$6,936	2%
Arauca	455	$4,488	1%
Cundinamarca	364	$4,368	1%
Cauca	209	$2,490	1%
Putumayo	174	$2,061	1%
Meta	149	$1,788	0%
Total	39,098	$396,257	

Fuente: *Elaboración propia con datos reservados del Ministerio de Vivienda.*

Figura 33. Mejoramiento de vivienda urbana – Casa Digna, Vida Digna (2018 - 2022)



Fuente: *Elaboración propia con datos reservados del Ministerio de Vivienda.*

Durante el periodo 2018-2022, se ha beneficiado a cerca de 437,561 hogares a nivel nacional en el mejoramiento de entornos (barrios), de los cuales 58,097 hogares corresponden al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y 379,464 hogares al Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, las políticas de mejoramiento integral de barrios han tenido intervenciones bastante limitadas y solo han beneficiado al 3% del total de hogares que se han visto beneficiados por el mejoramiento de entornos.

Tabla 7. Política de mejoramiento de barrios integral del Gobierno Nacional

Municipio	Hogares beneficiados	Objetivo de la Obra Pública	Héctareas intervenidad	No. Predios intervenidos	Recursos nación	Recursos entidad territorial	Inversión Total
Cali	8,729	Construcción de Parques, ciclorutas, vías, andenes y reposición de redes en el Distrito de Aguablanca, Comuna 13 de la ciudad de Cali.	153	6,618	$ 8,158	$ 236	$ 8,394
Neiva	2,195	Construcción de vías, andenes, ciclorutas y parques en las comunas 2 y 3 de la ciudad de Neiva.	54	2,203	$ 8,844	$ 236	$ 9,080
Valledupar	2,460	Construcción de vías, andenes, ciclorutas y parques en el sector de Mareigua de la ciudad de Valledupar.	25	1,640	$ 8,754	$ 170	$ 8,924

Fuente: *Elaboración propia con datos reservados del Ministerio de Vivienda.*

Anexo 5. DESARROLLO URBANO Y CAMBIO CLIMÁTICO

En cuanto a las necesidades futuras de suelo urbano, es importante considerar la planificación urbana sostenible para minimizar el impacto ambiental y reducir las emisiones de GEI. La producción industrial, la distribución de vías y la concentración de la población son las principales causas del incremento de la concentración de GEI en la atmósfera, y esto está relacionado con la necesidad de más suelo urbano. Siendo consciente de lo anterior y considerando especialmente la expansión urbana de las ciudades como nuestro punto de foco en la presente sección, se analiza como distintos escenarios de crecimiento de la huella urbana de las ciudades pueden configurar mejores emisiones de gases de efecto invernadero.

Ante la ausencia de un mercado formal de vivienda capaz de suplir la totalidad las necesidades habitacionales de la población, principalmente hogares de menores ingresos y habitantes de pequeños cascos urbanos se han consolidado durante de las últimas tres décadas barrios de origen informal localizados en zonas de riesgo. Los barrios de origen informal y en consecuencia una alta proporción de hogares en déficit habitacional se encuentran localizados en áreas de riesgo. Actualmente, los programas de mejoramiento de barrios que beneficien a estos hogares son limitados debido a las restricciones normativas que existen sobre el mejoramiento en zonas de riesgo. Limitación que es cada vez más relevante debido a los efectos del cambio climático sobre las condiciones del entorno de los hogares en áreas periféricas de las grandes ciudades como parte de la adaptación al cambio climático los programas de mejoramiento de vivienda y barrios deben incrementar su capacidad para realizar obras de mitigación de riesgo. De lo contrario se deberán realizar con mayor frecuencia la reubicación de hogares, alternativa que presenta un menor costo eficiencia y a su vez diluye las redes económicas y sociales de los habitantes.

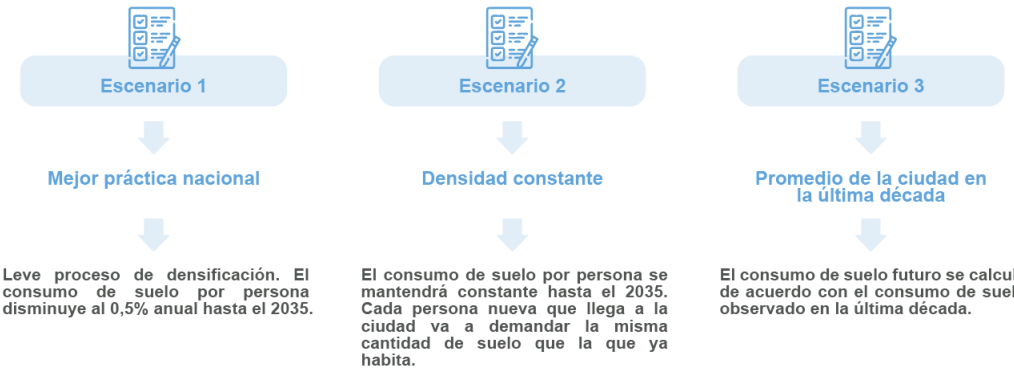
Cuantificación impacto crecimiento compacto

La expansión urbana y el aumento de la población en las ciudades son factores que contribuyen a la generación de gases de efecto invernadero, ya que las ciudades son responsables del consumo de dos tercios de la energía mundial y más del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial (Naciones Unidas - Noticias ONU, 2019; Banco Mundial, 2022). Sin embargo, también es cierto que, si la urbanización se gestiona adecuadamente, puede contribuir al crecimiento sostenible gracias al aumento de la productividad y la innovación, lo que puede llevar a una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la reducción de riesgos medioambientales.

Para el presente análisis se calcula el cambio en las emisiones de gases de efecto invernadero generado por la expansión urbana considerando tres potenciales escenarios para tres de las ciudades más grandes en Colombia, Bogotá, Cali y Bucaramanga. Estos escenarios corresponden a diferentes usos (consumo) del suelo en las ciudades, teniendo en cuenta que la política pública tanto de los municipios, como del gobierno nacional, hacen parte, y, de hecho, pueden anticiparse a los efectos calculados en las presentes contingencias con el objetivo de garantizar un uso más eficiente y sostenible del suelo en el futuro.

El primer escenario se llama "Mejor práctica nacional: Leve proceso de densificación", en el cual el consumo de suelo por persona disminuye al 0,5% anual hasta el 2035. El segundo escenario corresponde a "Densidad constante", donde el consumo de suelo por persona se mantiene constante hasta el 2035 y cada nueva persona que llega a la ciudad va a demandar la misma cantidad de suelo que la que ya habita. Finalmente, el tercer escenario es "Promedio de la ciudad en la última década", en el que el consumo de suelo futuro se calcula de acuerdo con el consumo de suelo observado en la última década.

Tabla 8. Resumen de los escenarios para el cálculo de la expansión de la huella urbana



***Fuente**: Elaboración propia.*

Teniendo en cuenta los posibles escenarios, se realizan proyecciones sobre las formas de la huella urbana mediante la creación de un índice de urbanización que estima la probabilidad de que una zona (celda) no urbanizada se urbanice. Para ello, se consideran diversos parámetros, tales como:

- Distancia a áreas de protección (inverso)

- Distancia al Central Business District (CDB)
- Distancia a vías principales (Ancho > 16 metros)
- Distancia al corredor de transporte principal
- Distancia a zonas construidas
- Distancia a la huella urbana
- Distancia a zonas de expansión del POT
- Dirección del crecimiento de los últimos 5 años
- Grados de inclinación del terreno

Considerando los escenarios y el índice de urbanidad, se realiza el cálculo de la "ocupación del terreno" necesaria para acomodar las hectáreas requeridas en cada escenario. Luego, mediante una variable dicotómica se establece qué celdas de la grilla formarán parte de la futura huella urbana (variable dicotómica = 1), comenzando por las celdas más probables y avanzando hasta cumplir con la cuota mínima de ocupación del terreno.

Teniendo en cuenta las zonas urbanizadas producto del proceso de "ocupación del terreno", se procede a estimar las emisiones anuales de CO2 al 2035, que resultan de las conmutaciones realizadas entre las nuevas zonas urbanizadas, el Central Business District (CBD) y los centros educativos oficiales, centros de salud y parques más cercanos. Se consideran las modalidades de transporte potencialmente utilizadas, las distancias recorridas y el número de conmutaciones laborales y sociales para cada celda. Cabe destacar que este proceso se realiza para cada uno de los escenarios establecidos.

El cálculo de las necesidades de suelo para la expansión de la huella urbana está condicionado por cada escenario determinado. Sin embargo, la "ocupación del terreno" puede ser guiada por distintos enfoques, esto es, focalizar la ampliación de la huella urbana y la oferta habitacional en función de una variable específica en la que se centra el crecimiento de la ciudad (bien podría ser la influencia de la política pública local o nacional). A continuación, se presentan los casos para cada ciudad. A continuación, se presenta la estimación de los impactos de la expansión de la huella urbana sobre las emisiones de CO2 al 2035, para cada caso-escenario de las ciudades estudiadas. Se destacan las mejores combinaciones caso-escenario para cada ciudad, indicando en rojo la combinación óptima (first best) y en azul la segunda mejor opción.

Tabla 9. Impacto de la huella urbana sobre las emisiones de CO2 al 2035 por las nuevas zonas urbanizadas en la aglomeración de Bogotá

Caso base 2035
Business as Usual

Emisiones Anuales en MtCO2-e de las Nuevas Zonas Urbanizadas
974,3 MtCO2-e Anual

Casos de estudio 2035	Escenario 1: Mejor práctica nacional 10.926 Ha	Escenario 2: Densidad constante 16.760 Ha	Escenario 3: Promedio ciudad en la última década 46.473 Ha
Caso 0: Corredor de transporte (Sin tren de cercanías)	-10.0%	-7.7%	+1.8%
Caso 1: Corredor de transporte	-16.5%	-12.4%	-0.4%
Caso 2: Dirección de crecimiento	-2.5%	+4.9%	+19.9%
Caso 3. Áreas de expansión	-23.1%	-16.1%	-3.1%
Caso 4: Vías principales	-25.5%	-19.0%	-4.0%
Caso 5: CBD (Centro de empleo)	-38.2%	-32.4%	-16.2%

***Fuente**: Elaboración propia.*

Tabla 10. Impacto de la huella urbana sobre las emisiones de CO2 al 2035 por las nuevas zonas urbanizadas en la aglomeración de Cali

Caso base 2035 — Emisiones Anuales en MtCO2-e de las Nuevas Zonas Urbanizadas
Business as Usual — **94,0 MtCO2-e Anual**

Casos de estudio 2035	Escenario 1: Mejor práctica nacional 1.450 Ha	Escenario 2: Densidad constante 2.974 Ha	Escenario 3: Promedio ciudad en la última década 8.761 Ha
Caso 1: Corredor de transporte	-7.2%	-7.6%	+3.3%
Caso 2: Tren de Cercanías	-24.3%	-28.0%	-16.2%
Caso 3. Áreas de expansión	+4.2%	+6.2%	+11.0%
Caso 4: Vías principales	+5.0%	+5.8%	+3.9%
Caso 5: CBD (Centro de empleo)	-1.3%	-6.2%	-0.8%

***Fuente**: Elaboración propia.*

Respecto al caso de Bogotá se resalta que, sin importar el escenario, el caso óptimo está determinado por concentrar la ocupación del terreno alrededor del centro de empleo de la ciudad (CBD), y como segunda mejor opción alrededor de las vías principales. Generando así una reducción de las emisiones de al menos un 4% respecto al escenario base "Business as Usual" o en el mejor de los casos de 38,3%.

Respecto a la aglomeración de Cali se encuentra que el mejor caso, se encuentra al enfocar la "ocupación del terreno" alrededor del tren de cercanías pues generaría una reducción de las emisiones respecto al escenario base de en promedio 22.8%, siendo el escenario más favorable al tener una densidad urbana constante. Por su parte, el segundo caso más favorable corresponde a enfocar la ocupación del terreno alrededor del centro de empleo de la ciudad, generando reducciones más limitadas, pero aún significativas del 2.7%.

Finalmente, respecto al caso de Bucaramanga, se encuentra el mejor caso-escenario posible corresponde al escenario 1 (mejor práctica nacional) y al caso de focalizar la ocupación del terreno alrededor del CBD de la ciudad, y genera como resultado una reducción de la emisión de gases de efecto Invernadero de alrededor del 17% respecto al escenario base (Business as Usual). Pese a lo anterior se encuentra que a excepción del escenario 1, estos cruces entre escenario – caso generan aumentos en las emisiones.
La densificación de las ciudades y el uso eficiente del suelo son mecanismos de mitigación del cambio climático. Es por lo anterior que la política de vivienda de Colombia debe promover la densificación mediante una política de renovación urbana, procurando minimizar el crecimiento de la huella urbana de las principales ciudades.

Costo-eficiencia de las políticas de mejoramiento bajo un escenario de cambio climático

El cambio climático tendrá un impacto negativo sobre las condiciones de riesgo que enfrentan los hogares en Colombia. La variabilidad del clima incrementará la frecuencia de

inundaciones y deslizamientos, así como el alcance geográfico de este y otros fenómenos. Actualmente, los proyectos de mejoramiento de barrios y vivienda se realizan en áreas con bajo o ningún riesgo de amenaza. Esto se debe principalmente a la falta de cartografía especializada, estudios de riesgo detallados riesgo de sanción a las autoridades locales[3]. No obstante, esta inacción perjudica a una alta proporción de hogares en déficit habitacional, en el caso de la ciudad de Cali el 56% de los hogares en déficit se encuentran en áreas de riesgo. Como parte de la adaptación al cambio climático los programas de mejoramiento de vivienda deben incorporar la posibilidad de realizar obras de mitigación de riesgo que permitan posteriormente intervenir las condiciones habitacionales de los hogares que beneficien estas zonas. A continuación, se presentan tres estudios de caso que abogan por la intervención en áreas de riesgo mitigable en tres municipios.

Respecto a la intervención de la política de vivienda, es relevante destacar que las políticas enfocadas en el mejoramiento de viviendas y barrios pueden ser más costo-eficientes que las políticas de reubicación por varias razones (Jacobs & Baeder, 2009; Rojas, 2010, Libertun de Duren, 2020). En primer lugar, las políticas de reubicación requieren la compra de nuevas tierras, la construcción de nuevas viviendas y la reubicación de las personas, lo que puede ser muy costoso. En contraste, las políticas de mejoramiento de vivienda y barrios pueden mejorar la calidad de vida de las personas a través de la renovación de viviendas y la mejora de infraestructuras existentes, lo que puede acarrear mayores beneficios respecto a los costos relacionados a las políticas de reubicación. Además, estas políticas de mejoramiento de vivienda y barrios pueden tener importantes efectos en la salud, la calidad de vida y el bienestar socioeconómico de los residentes de barrios pobres urbanos en países de bajos y medianos ingresos (World Health Organization, 2021).

Es importante señalar que las políticas de reubicación pueden tener consecuencias negativas en las personas y en las comunidades, como la pérdida de redes sociales y la disolución del tejido comunitario. Las políticas centradas en el mejoramiento de viviendas y barrios pueden contribuir a fortalecer las comunidades y promover la cohesión social mediante la mejora de las infraestructuras y servicios comunitarios. Este efecto se acentúa aún más cuando estas políticas incluyen la participación activa de los ciudadanos, ya que ello fomenta la apropiación de los espacios comunes y su uso por parte de la población local (Gallego & Soares, 2015).

Las políticas enfocadas en el mejoramiento de viviendas y barrios son una alternativa más costo-eficiente que las políticas de reubicación, ya que pueden mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer las comunidades existentes. Sin embargo, es importante considerar que la elección de una u otra política dependerá de los riesgos específicos que presenten los asentamientos informales y de la capacidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Es esencial diferenciar cuidadosamente las zonas que pueden mitigar los riesgos de aquellas que no lo pueden hacer, ya que esto determinará si es viable realizar intervenciones para mejorar los barrios o si la única opción para mejorar el bienestar de las poblaciones residentes en los asentamientos informales, que a menudo viven en la pobreza, es la reubicación.

---

[3] Los mandatarios territoriales evitan hacer intervenciones de mejoramiento de barrios y vivienda en zonas de riesgo debido a que eventos o desastres futuros que afecten estas zonas y a su vez resulten en pérdidas humanas o materiales se atribuidas a la acción de las autoridades.

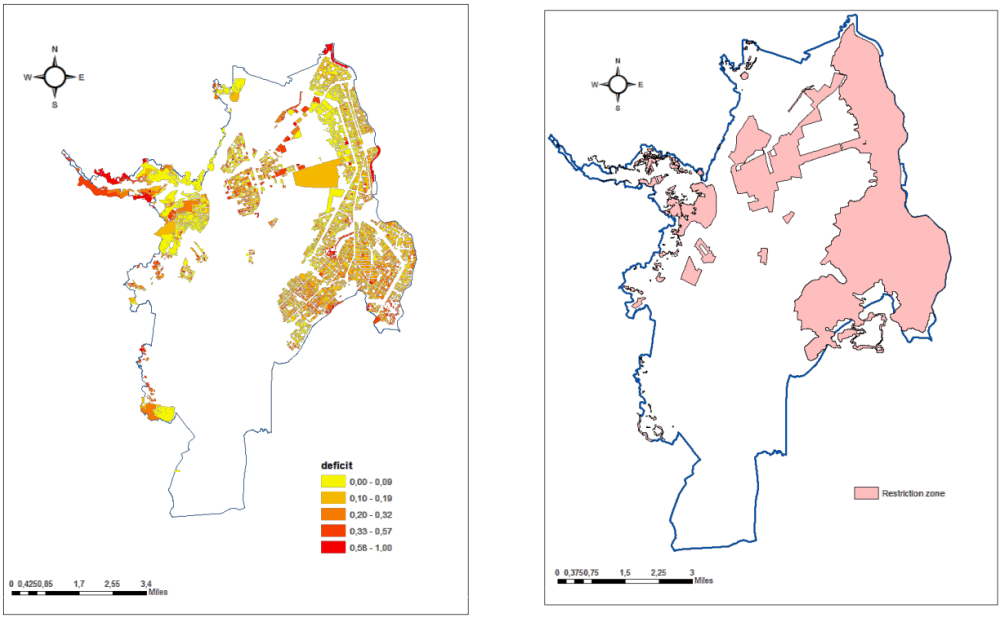
Tabla 11. Cuantificación hogares en zonas de riesgo mitigables y déficit habitación

Ciudad	Hogares en unidades con carencias	Hogares con carencias que viven fuera de las zonas de riesgo	Hogares con carencias que viven en Zonas de Riesgo	Hogares con carencias que viven en zonas de riesgo no mitigable	Hogares con carencias que viven en zonas de riesgo mitigable
Cali	78.673	43.332	35.341	3.702	31.639
Cartagena	92.072	43.274	48.798	6.87	41.928
Neiva	20.185	12.981	7.204	2.032	5.172

***Fuente**: Elaboración propia con datos de Galería Inmobiliaria (2021).*

Considerando un análisis a nivel nacional, es relevante destacar que, en ciudades como Cali, Cartagena y Neiva, cerca del 44% de los hogares con necesidades insatisfechas se encuentran en zonas de alto riesgo. Esta proporción elevada de hogares en estas áreas dificulta la implementación de políticas de reubicación desde una perspectiva fiscal para las ciudades. De hecho, solo en Cali, el costo fiscal de reubicar todas las unidades habitacionales en la zona de riesgo se estima en $2.7 Billones de COP.

Figura 34. Zonas de restricción (der.) y zonas de déficit de vivienda (izq.)



***Fuente:** Elaboración propia con datos de Galería Inmobiliaria (2021).*

No obstante, al examinar la ubicación de estas poblaciones, se ha constatado que la mayoría de estas unidades residenciales se hallan en zonas de riesgo mitigable, alcanzando el 90% en Cali, el 86% en Cartagena y el 72% en Neiva. A pesar de esto, resulta imperativo que se realice un esfuerzo institucional para disponer de información cartográfica

más completa y confiable, lo que permitiría a los gobiernos municipales implementar estas intervenciones de manera efectiva y así fomentar el mejoramiento sostenible de los barrios.

Conclusiones

La política de vivienda debe contribuir a la mitigación del cambio climático y al mismo tiempo adaptarse a las consecuencias de este. El enfoque de ciudad compacta, a través de las políticas de renovación urbana y mejoramiento de barrios y vivienda, es un mecanismo costo-eficiente que contribuye a la mitigación y adaptación al cambio climático. Ante el crecimiento poblacional esperado en los próximos años y la demanda de vivienda derivada es este crecimiento que incrementen el aprovechamiento del suelo de la ciudad construida. los gobiernos locales, con apoyo de los organismos nacionales, deben implementar medidas que incrementen el aprovechamiento del suelo en la ciudad consolidada. Por otro lado, como consecuencia del cambio climático se observará en los próximos años un aumento en la proporción de hogares que habitan en zonas de riesgo. La variabilidad climática incrementará la vulnerabilidad de los hogares, principalmente los de menores ingresos, ante fenómenos como inundaciones o deslizamientos en masa. La política de vivienda debe adaptarse al incremento de los hogares en condiciones habitacionales subóptimas que a su vez habitan áreas de riesgo.



KOREA
GREEN GROWTH
TRUST FUND

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

WORLD BANK GROUP