



**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL EN BARRANQUILLA,
CARTAGENA, BUCARAMANGA Y PEREIRA 2012 - 2021**

**Una aproximación desde el enfoque de análisis cognitivo a partir de los instrumentos
de planificación y de gobierno**

LUIS HERNANDO VANEGAS CEDIEL

Directora

SILVIA OTERO-BAHAMÓN

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, POLÍTICOS Y URBANOS

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES

BOGOTÁ, D.C. 2023



**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL EN BARRANQUILLA,
CARTAGENA, BUCARAMANGA Y PEREIRA 2012 – 2021**

**Una aproximación desde el enfoque de análisis cognitivo a partir de los instrumentos
de planificación y de gobierno**

LUIS HERNANDO VANEGAS CEDIEL

Politólogo

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de Magíster en Estudios
Políticos e Internacionales

Directora

SILVIA OTERO-BAHAMÓN

Profesora principal

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, POLÍTICOS Y URBANOS

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES

BOGOTÁ, D.C. 2023

AGRADECIMIENTOS

A Silvia Otero Bahamón por sus valiosos aportes, observaciones e interés en el desarrollo de este trabajo de grado.

A mi hija Sofía quien es mi mayor motivación. A mi familia por su apoyo y compañía.

RESUMEN

Las ciudades en Colombia enfrentan desafíos significativos frente a sus condiciones habitacionales en busca de mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza en su población: por un lado, deben afianzar las condiciones de calidad y habitacional básicas, la existencia de viviendas suficientes para responder a la demanda creciente de hogares en formación, la seguridad de la tenencia y la cualificación de la ciudad construida; por el otro, deben garantizar el suelo disponible y suficiente con acceso a servicios públicos, redes de comunicación y equipamientos para que la ciudad pueda crecer y satisfacer la demanda de viviendas necesaria. Estas intervenciones se emprenden bajo una lógica dual, donde el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales, tienen roles y marcos de acción específicos. Sin embargo, algunas ciudades han logrado impactar con mayor contundencia sus problemas habitacionales que otras, esto si se analizan sus indicadores de déficit habitacional tanto cualitativos como cuantitativos. Bajo este entendido, haciendo uso del esquema de análisis cognitivo de las políticas públicas, así como de la clasificación de las Políticas de Vivienda Social elaborada por Jolly (2010), esta investigación busca identificar qué Políticas de Vivienda Social se han establecido en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira entre 2012 y 2021 identificando cuáles han sido los aspectos que las articulan y las diferencian, así mismo, los factores que motivaron dichas decisiones de política y que pueden explicar los comportamientos diferenciados de los asuntos de vivienda en estas ciudades. Este análisis se realiza teniendo como fuente fundamental los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública que tienen una representación específica de los problemas habitacionales en cada una de las ciudades.

Palabras clave: Vivienda Social, Políticas de Vivienda, Ordenamiento Territorial, Desarrollo territorial, Hábitat, Suelo urbanizable, Políticas públicas subnacionales.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	16
1.1. Las políticas públicas y el enfoque de análisis cognitivo	16
1.2. Esquema de análisis del referencial de las políticas públicas desde los instrumentos de planificación y de gobierno	19
1.3. Dimensión cognitiva: la construcción del referencial	19
1.4. Dimensión temporal: concordancias y continuidad de la política	22
1.5. Dimensión territorial: aproximación a la territorialización de la política	23
1.6. Dimensión política: aproximación a los actores y mediadores de la política	25
1.7. Lógica sectorial y lógica territorial en las políticas de vivienda	26
1.8. Lógica “ <i>economicista</i> ” y lógica “ <i>paternalista</i> ” del Estado en las políticas de vivienda	27
1.9. Resumen de los niveles de análisis de las Políticas de vivienda	29
2. POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA	31
2.1. Antecedentes internacionales de política de vivienda	31
2.2. Evolución de la política de vivienda en Colombia	33
2.3. Desarrollo normativo de la política de vivienda en Colombia	35
2.4. Referencial sectorial nacional de las Políticas de Vivienda 2010 – 2022	37
2.4.1. 2010-2014: “ <i>Prosperidad para Todos</i> ” Primer Gobierno Santos	37
2.4.2. 2014-2018 “ <i>Todos por un Nuevo País</i> ”, Segundo Gobierno Santos	41
2.4.3. 2018 – 2022: “ <i>Pacto por Colombia, pacto por la equidad</i> ” Gobierno Duque	43
2.5. Trayectoria de la política nacional de vivienda 2012 – 2021	45
3. EL REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES DE VIVIENDA SOCIAL EN BARRANQUILLA, CARTAGENA, BUCARAMANGA Y PEREIRA	49
3.1. Análisis desde las dimensiones cognitiva y temporal de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades	49
3.1.1. Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda (Políticas tipo I)	50
3.1.2. Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (Políticas tipo II)	61
3.1.3. Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con la dotación de suelos urbanizables (Políticas tipo III)	72

3.2. Análisis desde las dimensiones espacial y política de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades	83
3.2.1. <i>La territorialización del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) - programa de Vivienda Gratuita – Fase I en cada una de las ciudades</i>	84
3.2.2. <i>La territorialización del programa “Mi casa Ya” en cada una de las ciudades</i>	92
3.3. Lógicas de regulación e intervención sobre la vivienda social en las ciudades estudiadas	101
CONCLUSIONES	108
REFERENCIAS	118
ANEXOS	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Referencial global, referencial sectorial y operadores de transacción.....	18
Figura 2: Relación diacrónica y sincrónica de los Instrumentos de Planificación y de Gobierno	23
Figura 3: Relación diacrónica y sincrónica de los Instrumentos de Planificación y de Gobierno	29
Figura 4: Fases de la política de vivienda en Colombia 1918 - actualidad	33
Figura 5: Trayectorias de la Política Nacional de vivienda en Colombia 2010 – 2022	46
Figura 6: Área total aprobada para vivienda en las cuatro ciudades analizadas entre 2012 y 2022	62
Figura 7: Asignación del subsidio familiar en especie o programa de Vivienda Gratuita en las cuatro ciudades de estudio	87
Figura 8: Comportamiento Unidades de Vivienda de Interés Prioritario iniciadas en cada una de las ciudades estudiadas.....	91
Figura 9: Asignación de SFV Mi Casa Ya en las cuatro ciudades objeto de estudio	96
Figura 10: Comportamiento unidades VIS iniciadas vs subsidios asignados Mi Casa Ya en Barranquilla y Bucaramanga.....	98
Figura 11: Comportamiento unidades VIS iniciadas vs subsidios asignados Mi Casa Ya en Cartagena y Pereira	98
Figura 12: Lógicas de regulación e intervención de las Políticas de Vivienda en las ciudades analizadas	103

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Actores y lógica de regulación dominante programa Vivienda gratuita	87
Tabla 2: Condiciones del programa Mi Casa Ya	92
Tabla 3: Actores y lógica de regulación dominante programa Mi Casa Ya	95

INTRODUCCIÓN

A 2021, en Colombia, el 31% de los hogares vivían en condiciones inadecuadas, de los cuales, el 7,5% se encontraban en déficit cuantitativo, mientras que el 23,5% en déficit cualitativo¹. En comparación con el año 2012², ha habido una leve mejora frente a los indicadores de déficit habitacional. Para este año, 36,21% de los hogares vivían con carencias habitacionales, de los cuales, el 12,37% presentaban déficit cuantitativo y el 23,84% restante, déficit cualitativo. Sin embargo, las problemáticas habitacionales del país no están relacionadas únicamente con la cantidad de viviendas disponibles para satisfacer la demanda creciente de los hogares que se conforman debido al crecimiento poblacional y la acelerada migración hacia los centros urbanos; también se incluyen problemáticas relacionadas con la calidad y condiciones físicas de las mismas, el acceso a servicios públicos, la localización, el acceso a equipamientos sociales, la disponibilidad de servicios de salud, oportunidades de empleo o educación, comunicación, transporte y el contorno en general.

Si bien, ha habido avances considerables, los problemas habitacionales continúan siendo un asunto importante para la política pública. En línea con lo anterior, en Colombia, la política de vivienda se ha articulado con la política habitacional, en razón a la doctrina y a las múltiples recomendaciones que han impartido organizaciones internacionales y foros multilaterales, con el fin de contrarrestar tal déficit. Por lo anterior, al hablar de políticas de vivienda, no es posible aludir únicamente a la casa como un elemento independiente aislado, es necesario recurrir a otras definiciones tales como el entorno y el contorno de la vivienda, o la habilitación de suelo urbanizable.

Así las cosas, las políticas de vivienda se han concentrado en superar las condiciones de calidad y habitacional básicas, la existencia de viviendas suficientes para responder a la demanda

¹ Se entiende por *déficit cuantitativo* la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes. El *déficit cualitativo* hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (DANE, 2005)

² En este lapso, el DANE realizó cambios metodológicos al cálculo del déficit habitacional, cuya implementación se realizó a partir de 2020.

creciente de hogares en formación, la seguridad de la tenencia, en la cualificación de la ciudad construida, en su aporte al mejoramiento de la calidad de vida y en la lucha contra la pobreza, como parte de sus principales objetivos sociales. Sin embargo, estas también han tenido un alcance económico al constituirse como instrumentos para dinamizar la generación de empleo, así como el crecimiento del sector de la construcción y los más de veinte sectores y subsectores económicos con los que se encadena (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Bajo los anteriores supuestos, tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales han emprendido acciones de política pública con miras a contrarrestar las problemáticas habitacionales, cuya manifestación ha sido fundamentalmente territorial. Por lo tanto, las políticas de vivienda en Colombia tienen una naturaleza dual (Jolly, 2010), en tanto se implementan desde el nivel central del gobierno como desde los diferentes gobiernos subnacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación realiza una aproximación al análisis de las Políticas de vivienda social³ a partir del *análisis cognitivo* de los planes de desarrollo y otros instrumentos de *planificación y de gobierno* en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Pereira y Bucaramanga. Para ello, la investigación propone un esquema teórico metodológico para identificar el referencial de las políticas de vivienda social, adaptando metodologías y esquemas de análisis utilizados por otros investigadores⁴ en el análisis de las políticas públicas. Con ello se busca describir y comprender el accionar local y nacional frente a este tema, así como la racionalidad detrás de tales políticas, buscando dar respuesta a la siguiente pregunta central: ¿cuáles fueron los aspectos comunes y diferenciadores que determinaron las trayectorias de las políticas de vivienda social en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira y qué factores motivaron tales decisiones de política entre los años 2012 y 2021? Esta aproximación permitirá conocer las trayectorias de las políticas de vivienda social, así como los diferentes elementos que determinaron posibles concordancias, correspondencias, desfases y rupturas en las ciudades estudiadas.

³ Parte efectos de esta investigación se entiende como vivienda social aquella destinada para el uso y goce del segmento poblacional de estrato bajo, con menores ingresos, en el cual se concentra la mayor cantidad de hogares con carencias habitacionales y en situación de pobreza. En Colombia, la vivienda social se puede categorizar en Vivienda de Interés social (VIS) y, Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP). Según el Ministerio de Vivienda, la vivienda social debe cumplir con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y su valor no debe exceder los 135 SMLMV para la Vivienda de Interés Social y de 90 SMLMV para la Vivienda de Interés Social Prioritario

⁴ Estos autores serán descritos a lo largo del primer capítulo de esta investigación

Para buscar explicar lo anterior, serán varias las preguntas que orientarán el desarrollo de esta investigación. Una fundamental consiste en cuestionar ¿cuál ha sido la evolución del déficit habitacional en estas ciudades de la mano con indicadores como los de pobreza multidimensional? La relación entre ambos indicadores es muy estrecha dado que el Índice de Pobreza Multidimensional, al estar compuesto por otros indicadores, considera las privaciones en temas de vivienda y su calidad como parte de las variables para determinar que un hogar es pobre o no. Una segunda pregunta consiste en saber ¿cuáles son los factores que están detrás del comportamiento de tales políticas de vivienda y de la dinámica de la oferta y demanda de vivienda social?, entendiendo que sus trayectorias presentan correspondencias, continuidades, desfases y rupturas si se analizan comparativamente los instrumentos de planificación y de gobierno entre sus correspondientes administraciones, el gobierno nacional, y entre las mismas ciudades. Una tercera y última pregunta orientadora busca abordar ¿por qué se presentaron tales cambios, desfases y rupturas en las políticas de vivienda y qué elementos del contexto local y/o nacional han determinado que una ciudad y/o administración haya optado por generar tales cambios en las políticas de vivienda social? Es necesario enfatizar que una ruptura, dentro del enfoque de análisis cognitivo, corresponde un cambio en los *valores* que motivan la acción pública sobre determinado tema de manera horizontal, es decir, variaciones en la lógica interna bajo la cual se orienta la acción de los gobernantes sobre el territorio. Bajo este mismo entendido se puede interpretar un desfase, a excepción que estas se generan entre instrumentos de planificación, gobiernos y actores vertical.

Esta investigación se realiza en el marco del proyecto *¿Cómo se reduce la desigualdad en las ciudades colombianas? Política, políticas, economía y suerte en Bucaramanga, Pereira, Barranquilla y Cartagena*, ejecutado por la Universidad del Rosario y financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para la selección de estas ciudades, dicha investigación tomó en cuenta indicadores como los de desigualdad medida en Gini, así como la incidencia de la pobreza y otros aspectos socioeconómicos con el fin de analizar sus trayectorias desde el 2002 hasta el 2018. Las anteriores corresponden a ciudades que, partiendo de la definición de la Misión para el Sistema de Ciudades, corresponden a aglomeraciones urbanas⁵ y, que, para el año de inicio

⁵ Las cuatro ciudades seleccionadas son capitales principales con más de 100.000 habitantes que cumplen un rol funcional en relación con municipios alrededor de estas, dado que concentran “dinámicas económicas, territoriales y poblacionales de mayor escala que aquellas con las que se relaciona, pero cuyo desarrollo y crecimiento ha desbordado sus límites” (DNP, 2014). Esto lleva a la conformación de una “ciudad funcional” compuesta por diferentes ciudades,

del citado estudio, tenían índices de desigualdad y pobreza similares, pero a 2018 ya contaban con diferencias sustanciales en estos indicadores. En consecuencia, dicha investigación ha permitido rastrear las causas bajo las cuales se produjeron estas trayectorias diferenciadas. Para la presente investigación estas ciudades también resultan ser de interés dado que pueden dar cuenta de decisiones de política en materia de vivienda que pudieron tomar diferentes trayectorias, y, por ende, impactos diferenciados sobre los problemas habitacionales de cada ciudad. Ciudades como Barranquilla y Cartagena, ambas localizadas en el eje regional⁶ caribe, comparten algunos aspectos similares: a 2012 ambas ciudades poseían un número similar de habitantes (1.140.345 y 911.414 respectivamente), así como de hogares (280.549 en Barranquilla y 232.373 en Cartagena); así mismo, la población en pobreza monetaria en Barranquilla era del 30,4 %, mientras que en Cartagena era del 32,7% mientras que la desigualdad medida en Gini se encontraba en 0,46 y 0,48 respectivamente. Sin embargo, el déficit habitacional total (cualitativo y cuantitativo) a 2020 se ubicó en 26,04% en Barranquilla y en 38,73% en Cartagena.

En la ciudad de Pereira, que hace parte del eje regional eje cafetero; y Bucaramanga, del eje regional que conforma con Barrancabermeja, ambas ubicadas en la zona andina por fuera de los principales centros económicos del país, a 2012 la población se contaba en 448.174 habitantes para la primera y 535.617 para la segunda, mientras que en Pereira había 138.627 hogares y en Bucaramanga 160.716. La desigualdad medida en Gini estaba en 0,46 y 0,43 respectivamente, mientras que la incidencia de la pobreza monetaria se ubicaba en 21,9% para Pereira y en 10,4% para Bucaramanga. El déficit habitacional total a 2020 se encontraba en 21,32% para Pereira y muy levemente por debajo se ubicaba Bucaramanga con un 20,09%. Partiendo de lo anterior, es posible considerar que las ciudades seleccionadas pueden ser un instrumento de estudio relevante para analizar trayectorias diferentes en las políticas de vivienda, teniendo en cuenta que algunas de ellas comparten elementos socioeconómicos similares, pero diferencias considerables en sus problemas habitacionales y en la incidencia de su déficit habitacional tanto cualitativo como cuantitativo (caso Cartagena y Barranquilla); así mismo, otras comparten niveles de déficit habitacional similares pero indicadores socioeconómicos en términos de pobreza, desigualdad y

cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal. Por lo que las cuatro ciudades comparten aspectos similares, pero se ubican en tres regiones geográficas diferentes.

⁶ La Misión para el Sistema de ciudades previó un total de 10 ejes regionales que consisten en redes de ciudades donde puede existir complementariedad y especialización de las economías urbanas como un punto importante para aumentar los efectos positivos del proceso de urbanización del país.

población muy disímiles (caso Pereira y Bucaramanga) lo cuál motiva las preguntas de investigación planteadas anteriormente. Sumado a lo anterior, esta muestra de ciudades permite analizar comparativamente las políticas subnacionales de vivienda urbana desde el enfoque cognitivo, ejercicio inexistente a la fecha en Colombia, lo cual puede contribuir a mejorar el conocimiento sobre qué hacen las ciudades en el país para enfrentar sus problemas habitacionales.

El periodo por analizar en la presente investigación será el comprendido entre los años 2012 y 2021. Se establece este punto de partida bajo la hipótesis de que 2012 puede considerarse como un año de ruptura de la política habitacional en Colombia al desdibujarse la concepción de mercado y de los subsidios a la demanda, que, según Ceballos (2007) inicia en 1990 con la apertura económica y el predominio del libre mercado. Este periodo de la política de vivienda se caracterizó por una mayor participación del sector privado a partir de una concepción de mercado que tuvo como principal instrumento la asignación de subsidios a la demanda mediante el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)⁷. A partir de 2012, el Estado opta por intervenir con mayor determinación el mercado de vivienda, a través de diferentes instrumentos que le permiten recuperar la iniciativa y acción pública sobre los servicios habitacionales, sin prescindir de la participación, aún fuerte, del sector privado. Esta ruptura también tiene que ver con una concepción de la política de vivienda ligada a la política social, así como a la solución del déficit habitacional y la inclusión de los segmentos más pobres de la población al mercado de vivienda. Este año coincide con el inicio de nuevas administraciones territoriales en las ciudades seleccionadas, por lo cual, al realizar un análisis sincrónico de las políticas de vivienda nacionales y subnacionales planteadas, será posible determinar qué tanto se *territorializan* las disposiciones nacionales en lo local y cuáles son las trayectorias de estas políticas en ambos niveles de gobierno.

Para lograr esto, se establecieron tres objetivos específicos. El primero es elaborar un acercamiento, desde los Planes de Desarrollo como instrumentos de *acción pública* y de planificación y de gobierno, al *referencial sectorial* que orienta cada una de las decisiones de vivienda en las ciudades objeto de estudio partiendo del marco político y conceptual nacional que las orienta. El segundo consiste en analizar la *territorialización* de la política de vivienda en cada ciudad, buscando reconocer los aspectos que pueden generar impactos diferenciados en cada una

⁷ La ley 3 de 1991 desmonta las formas de intervención del Estado sobre el mercado de vivienda y, además de crear el SFV, da origen al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) en sustitución del antiguo ICT.

de ellas. Finalmente, el tercer objetivo específico pretende identificar las lógicas de regulación dominantes y los actores que intervienen en las políticas de vivienda implementadas en cada una de las ciudades.

Para lograr estos objetivos, se utilizará como herramienta el modelo de análisis cognitivo de Muller (2010) a través de un esquema teórico-metodológico propuesto en esta investigación, mediante el cual será posible reconstruir y deconstruir el *referencial* que define la percepción y el rumbo de las políticas de vivienda en cada ciudad. Tal análisis se estructurará en las cuatro dimensiones de análisis del *referencial* de las políticas públicas propuestas por Bejarano (2012). Estas son: la *dimensión cognitiva*, con la cual se reconstruye el *referencial* de la política pública a partir de *los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes* que integran las políticas de vivienda en los Planes de Desarrollo y en los programas y proyectos sectoriales de tal manera que sea posible analizar el tipo de racionalidad que hay detrás de las aspiraciones políticas en el territorio, esgrimidas por los diferentes actores gubernamentales; la *dimensión temporal*, para explicar las relaciones cronológicas (diacrónicas y sincrónicas) de las políticas de vivienda en el periodo analizado; la *dimensión territorial*, que permite analizar la *territorialización* de la política pública, es decir, el “hacer” y la materialización de los objetivos, metas e ideales establecidos en el referencial de la política, y; la *dimensión política*, que da cuenta de la participación y relación de los actores que intervienen en tales políticas. De manera transversal, las políticas de vivienda en cada una de las ciudades se agruparán en tres tipologías propuestas por Jolly (2010), a saber: *Políticas Tipo I* o enfocadas en el déficit cualitativo; *Políticas tipo II* o enfocadas en el déficit cuantitativo, y; *Políticas tipo III* o relacionadas con la dotación de suelos urbanizables. Si bien Jolly propuso una cuarta tipología de políticas de vivienda que corresponde a las de *tipo IV* relacionadas con el entorno y el contorno, para el desarrollo de esta investigación se analizarán los tres primeros tipos de política considerando que son estas las que establecen una relación directa y puntual sobre el asunto de la vivienda, así como sobre su disponibilidad y habitabilidad en las ciudades colombianas.

Este análisis se estructura en tres capítulos organizados de la siguiente manera: un primer capítulo donde se esgrimen los elementos analíticos y conceptuales para abordar las políticas de vivienda social en cada una de las ciudades priorizadas. En este apartado se resumen los criterios metodológicos y los niveles de análisis que orientarán la investigación, determinando la forma

como se abordarán las cuatro dimensiones de análisis para la reconstrucción del *referencial* de las políticas.

En el segundo capítulo se hará un repaso por los antecedentes, la evolución y el desarrollo de las políticas de vivienda social en Colombia. En este capítulo se incluye el resumen del análisis del *referencial* sectorial de las políticas nacionales de vivienda de los últimos tres periodos de gobierno nacionales, de tal manera que sea posible realizar un análisis sincrónico con las políticas establecidas en el nivel subnacional para las ciudades priorizadas.

En el tercer capítulo se recoge el análisis del referencial de las políticas subnacionales de vivienda en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Pereira y Bucaramanga. Esta reconstrucción se divide en tres momentos: el análisis cognitivo y temporal por cada tipología de vivienda en cada ciudad, buscando determinar continuidades y rupturas en tales políticas así como la situación de la política de vivienda en cada ciudad a partir del análisis realizado a los principales instrumentos de planificación y de gobierno adoptados (Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial – POT, y, Política Pública específica en materia de vivienda para el caso de Bucaramanga); el análisis de las dimensiones política y territorial de las políticas de vivienda en las cuatro ciudades, para lo cual se analizarán concretamente la *territorialización* de los programas *Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – 100 mil viviendas gratis* y, *el Subsidio Familiar de Vivienda Mi Casa Ya*, y finalmente; un análisis a las lógicas de intervención dominantes en las ciudades seleccionadas, con el fin de determinar el rol de las autoridades subnacionales y su relación con el gobierno nacional, así como el rol proteccionista y/o economicista del Estado frente a tales políticas.

El ejercicio finaliza con unas conclusiones, que se espera sirvan como punto de partida para continuar el ejercicio investigativo de las políticas de vivienda social a nivel subnacional en Colombia, de tal manera que sea posible determinar sus aspectos comunes y diferenciadores, así como los factores que hay detrás de este tipo de intervenciones estatales en los diferentes territorios del país.

1. MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1.1. Las políticas públicas y el enfoque de análisis cognitivo

Para empezar, es necesario considerar qué se entiende por política pública. En el ámbito académico de las ciencias sociales existen un número considerable de definiciones, cada una con profundizaciones y variaciones particulares. Sin embargo, para efectos de esta investigación, se toma la definición de Vargas (1999) quien afirma que una política pública es *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas*. Por lo tanto, las políticas públicas, como instrumentos de gobierno, se orientan a responder sobre los problemas que la sociedad percibe y construye en el territorio.

Retomando a Muller (2002) y Salazar (2008), las políticas públicas poseen un conjunto de características y elementos básicos que las determinan:

- *Tienen un conjunto de medidas concretas que las constituyen y estructuran.*
- *Establecen formas de asignación de los recursos disponibles, a través de decisiones más o menos autoritarias.*
- *Toda política pública está inmersa en un marco general de acción, el cual está condicionado por el uso de instrumentos de acción pública.*
- *Sus acciones están dirigidas a un público que se ve afectado por la implementación de la política.*
- *Establece objetivos y metas para lograr, a partir de las normas y valores que la componen.*

Ahora bien, el análisis cognitivo de las políticas públicas es un enfoque desarrollado principalmente en Francia, que se caracteriza por introducir la dimensión cognitiva en la comprensión de la acción pública (Jolly, 2010), y que, siguiendo a Muller (2010), *estudia la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo, desde los cuales los actores desarrollan diferentes estrategias para elaborar las políticas públicas, respondiendo a sus intereses y particularidades*. Estos marcos de interpretación contenidos en las políticas públicas

construyen la relación de los actores con el mundo y las representaciones para actuar sobre lo real (Jolly, 2010). Por lo tanto, los objetivos de una política pública responden a una *representación del problema, sus consecuencias y las soluciones posibles para resolverlo*, lo que según el profesor Muller, se conoce como el *referencial de la política*.

Siguiendo a Muller (2010) las políticas públicas son mucho más que procesos de decisión y de acción donde participan los actores sociales y políticos; son el resultado de un proceso de *construcción de una representación* en donde la sociedad construye su relación con el mundo, es decir, son *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Dado lo anterior, los actores organizan su percepción de la realidad, establecen soluciones y definen marcos de acción.

La construcción de dicho referencial, tiene implícito un doble proceso: la *decodificación de lo real*, que permite identificar las problemáticas mediante *operadores intelectuales*; y un proceso de *recodificación de lo real*, en el cual se definen los programas de acción pública.

Este referencial está constituido por tres elementos fundamentales: *el referencial global, el referencial sectorial y, los operadores de transacción*. El referencial global está conformado por *un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas*, lo cual constituye el consenso de la sociedad en torno a su visión de la sociedad. En el marco de la gestión pública, el referencial global se recoge en documentos como los planes de desarrollo.

En línea con lo anterior, el referencial sectorial es *una imagen del sector*, cuyo objetivo es el de delimitar sus fronteras a partir de un proceso de construcción social, cuyo resultado nunca es perfecto. Un ejemplo de referencial sectorial es el de la vivienda, cuyos límites y objetivos se definen en los planes de desarrollo, en los Planes de Ordenamiento Territorial o en otros instrumentos de acción pública. El *referencial sectorial* de la vivienda es una imagen de los valores sociales en torno a, por ejemplo, los problemas habitacionales en una ciudad, o la construcción de vivienda para los más pobres, y cuyo objetivo es el de orientar los marcos de acción en torno a dicho sector. El referencial sectorial, se materializa mediante los *operadores de transacción*, que a su vez lo articulan con el referencial global.

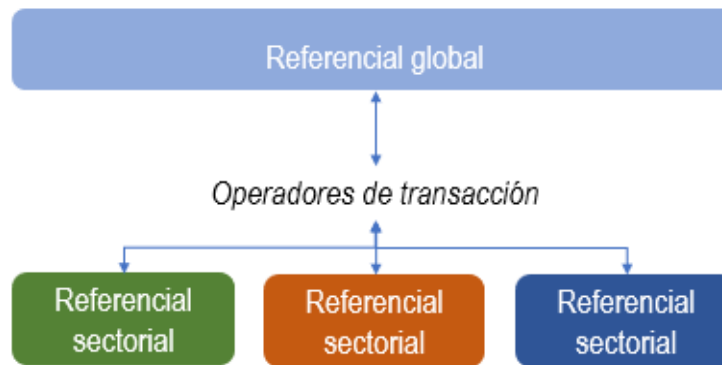


Figura 1: Referencial global, referencial sectorial y operadores de transacción

Elaboración propia a partir de Muller (2002)

El análisis cognitivo del referencial de las políticas públicas articula cuatro niveles de percepción del mundo que debe ser diferenciados pero que están relacionados entre ellos. Estos niveles son: *los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes*. Según Muller (2010), citado por Bejarano (2012) :

Los valores son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública. Un ejemplo de ello, siguiendo a Montoya (2014) sería “está bien que los habitantes tengan vivienda, y está mal que no la tengan. El deseo, por lo tanto, es que la totalidad de habitantes del territorio accedan a una vivienda”

Las normas definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuir el costo de los gastos en salud”; “las empresas francesas deben estar expuestas a la competencia”. En materia de vivienda, una norma sería la imposición del Estado de desarrollar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna (Montoya, 2014)

Los algoritmos son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces”. En cuanto a vivienda un algoritmo esencial sería: si el Estado promueve programas de vivienda de interés social, entonces el Estado estará haciendo efectivo el derecho a una vivienda digna.

Las imágenes son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Dan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso. Desde este punto de vista, constituyen un elemento central del referencial: (“el joven agricultor dinámico y moderno”; “las tropas estadounidenses tumban la estatua del dictador”). En materia de vivienda, las imágenes de la política podrían rastrearse a partir de los objetivos y las metas propuestas.

1.2. Esquema de análisis del referencial de las políticas públicas desde los instrumentos de planificación y de gobierno

Siguiendo a Bejarano (2012), se pueden identificar cuatro dimensiones para realizar un análisis del referencial de las políticas públicas, estas son: la dimensión cognitiva, la cual *permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública*; la dimensión temporal, *permite elaborar las trayectorias del referencial*; la dimensión espacial *permite espacializar el referencial en un territorio* y; la dimensión política *permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial*.

1.3. Dimensión cognitiva: la construcción del referencial

Para analizar la dimensión cognitiva de la política pública es necesario rastrear los cuatro niveles de percepción de la acción pública contenidos en los diferentes instrumentos de acción pública.

Para efectos de esta investigación, este análisis se realiza a partir de una matriz (anexa al final de este documento) que permite identificar los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes de la política de vivienda en cada ciudad objeto de estudio, identificando dentro de cada instrumento tres tipologías de políticas de vivienda definidas por Jolly (2010). Estas son:

- Tipo I: Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo
- Tipo II: Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo

- Tipo III: Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables

Para ello, es importante comprender que *una característica muy importante de la vivienda es que sus características y los servicios que presta no puede separarse completamente del territorio y su calidad depende no sólo de sus condiciones intrínsecas sino también de las del vecindario donde se localiza y del centro urbano que la alberga*, CEPAL (2014). Por lo tanto, para esta investigación, las políticas de vivienda a rastrear en las ciudades objeto de estudio incluyen aspectos relacionados con la “casa” así como lo relacionado a los lugares donde estas se ubican (suelo donde se construye, barrio donde se localiza, ciudad).

El insumo principal para analizar el referencial de las políticas de vivienda corresponde los instrumentos de planificación y de gobierno que son utilizados por las autoridades para operar sobre determinados temas considerados públicos. Así las cosas, siguiendo a Lescoumes P. & Le Galès, los instrumentos de planificación y de gobierno son dispositivos técnicos pero también, sociales y políticos, que tienen unos valores implícitos, bajo los cuales se organizan unas “relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador” (Lescoumes P. & Le Galès, 2009); sin embargo, como advierten los autores, estos instrumentos no son pura técnica dado que cuentan con una carga de valores que dependen de la interpretación que sus hacedores le imprimen, es decir, que quienes construyen tales instrumentos establecen una representación desde sus perspectivas sobre los problemas públicos y a ello le imprimen valores. Así las cosas, es claro que los instrumentos de planificación y de gobierno son un insumo central en el análisis de las políticas públicas al ser estos mecanismos que orientan la acción pública sobre determinados problemas públicos.

Sumado a lo anterior, los citados autores afirman que no es común que una política o programa de acción haga uso de un solo instrumento de planificación para su materialización. Por lo anterior, existe una pluralidad de instrumentos que necesariamente demandan su *coordinación*. La forma como se elige entre uno u otro instrumento es una cuestión que responde a la técnica propia de las políticas públicas, pero también a la política, es decir, a los conflictos, organización e intereses de los actores que enfrentan diferentes valores en el campo de los problemas públicos (Lescoumes P. & Le Galès, 2009).

Partiendo de lo anterior, y reconociendo que no existe un único instrumento para el análisis de las políticas públicas, en esta investigación se tendrán en cuenta, por lo menos, los siguientes tres instrumentos de planificación y de gobierno:

Planes de Desarrollo: son instrumentos fundamentales en el proceso de planificación de una entidad territorial, según lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estos planes identifican objetivos, metas, estrategias y programas que buscan solucionar total o parcialmente los problemas identificados en un territorio específico. El artículo 339 de la Constitución Política de 1991 y la ley 152 de 1994 establecen que las entidades territoriales, como municipios y departamentos, deben elaborar y adoptar de manera concertada sus Planes de Desarrollo. Estos planes son fundamentales para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y se rigen por principios como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, tal como se establece en el artículo 209 de la Constitución Política.

A través de los Planes de Desarrollo, se establecen las políticas, objetivos, programas y proyectos que se llevarán a cabo en un territorio, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno del alcalde o autoridad local. Estos planes son una herramienta para orientar el mandato de las autoridades y promover el desarrollo económico y social de la entidad territorial, buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Planes de Ordenamiento Territorial (POT): los artículos 311 y 313 de la Constitución Política de 1991 estableció la competencia de los municipios para el ordenamiento territorial. Así mismo, la ley 388 de 1997 define la forma como esta disposición se desarrollaría, para lo cual crea los POT, entendidos estos como el conjunto de instrumentos que tienen como objetivo orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo de manera adecuada y sostenible. Estos planes son elaborados por los municipios, y contienen un conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que buscan regular el crecimiento y la organización del territorio.

El POT establece lineamientos para el desarrollo urbano y rural, definiendo zonas de expansión, áreas protegidas, equipamientos públicos, vías de transporte, entre otros aspectos. Estos instrumentos son fundamentales para promover un desarrollo ordenado, equilibrado y sostenible de las ciudades y territorios, considerando aspectos como la conservación del medio ambiente, la accesibilidad, la calidad de vida de los habitantes, la integración social y económica, entre otros.

En materia de vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial contienen por lo general disposiciones en materia de su organización, oferta, uso de suelo, gestión del riesgo, mejoramiento y prospectiva. La vivienda es central dentro del ordenamiento territorial dado que el desarrollo del sistema habitacional de las ciudades es clave en la perspectiva de crecimiento de los municipios. Además de esto, los actores involucrados a la oferta y construcción de la vivienda representan un importante renglón económico a nivel territorial. Así mismo, el uso de suelo de tipo residencial es uno de los más importantes dentro del ordenamiento territorial municipal, razón por la cual no debe dejar de preverse este aspecto dentro de la planificación de tal ordenamiento.

En término del análisis sincrónico de las políticas de vivienda en las ciudades, los POT son importantes teniendo en cuenta que por vigencia (3 periodos de gobierno según la ley) permiten reconocer qué tanto una autoridad municipal materializa las disposiciones que estos contienen a fin de materializar una visión a largo plazo sobre el desarrollo territorial de los municipios o distritos.

Políticas Pública específicas en materia de Vivienda y Hábitat: Consiste en un conjunto de lineamientos, directrices y objetivos para el desarrollo de la vivienda, y en especial, la vivienda social en las ciudades. Por lo general, estas políticas se trazan con una vigencia que supera varios periodos de gobierno. Para este estudio, la única ciudad que cuenta con un documento de política pública específica en la materia es Bucaramanga, por lo cual, este instrumento será recogido dentro del análisis cognitivo que sobre las políticas de vivienda se realice en esta ciudad.

Para efectos prácticos de esta investigación, se tomarán en cuenta los análisis del referencial global y sectorial frente al sector de la vivienda de los Planes Nacionales de Desarrollo, ya realizados por Montoya (2014), Sánchez (2018), Fontecha (2014) y Martínez (2018). Los faltantes serán complementados con el análisis propio de cada caso.

1.4. Dimensión temporal: concordancias y continuidad de la política

El análisis de la dimensión temporal de la política pública busca rastrear la *temporalidad de las decisiones y de las acciones en el territorio* desde una visión sincrónica y diacrónica de los instrumentos de acción pública (Bejarano, 2012). El análisis diacrónico permite identificar la

continuidad o ruptura de la política pública en un periodo de tiempo determinado (para esta investigación, de 2012 a 2021). Este análisis es horizontal en tanto recoge diferentes periodos de tiempo para poder determinar características de continuidad o de ruptura en la política de vivienda. El análisis sincrónico permite determinar correspondencias o desfases en relación con la aplicabilidad de los instrumentos de planificación y acción pública del nivel nacional, con los construidos en el nivel local.



Figura 2: Relación diacrónica y sincrónica de los Instrumentos de Planificación y de Gobierno

Elaboración propia

El análisis de la dimensión temporal se realizará a partir de la matriz de análisis cognitivo utilizada para identificar el referencial sectorial en cada caso de estudio, identificando concordancias y/o desfases en cada uno de los instrumentos de planeación y gobierno en el marco temporal adoptado.

1.5. Dimensión territorial: aproximación a la territorialización de la política

La dimensión territorial consiste en la *territorialización* de la política pública; determina el “hacer” y la materialización de los objetivos, metas e ideales establecidos en el referencial de la

política. Siguiendo a Bejarano (2012), este ejercicio requiere la identificación de un *elemento espacial específico* en relación con el sector urbano a estudiar (en este caso, vivienda). Por lo tanto, la aproximación al desarrollo de un proyecto o programa específico se entiende como la *materialización cronológica* de la acción pública. El análisis de la dimensión espacial debe tener en cuenta las siguientes características:

- Integrar diferentes escalas territoriales: debe dar cuenta de la interacción entre actores e instrumentos de diferentes escalas territoriales, como mínimo la nacional y la municipal – distrital.
- Utilizar diferentes instrumentos de acción pública como los Planes de Desarrollo y/o los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Ser resultado de diferentes posiciones e ideas de los actores, lo cual se traduce en que debe evidenciarse escenarios de acuerdo y/o desacuerdo para la toma de decisiones sobre el desarrollo de dicha acción.
- Estar soportado sobre el largo plazo, es decir, el programa o proyecto debe haberse formulado, planeado o ejecutado sobre un periodo largo (en este caso de 2012 a 2021), donde sea posible evidenciar diferentes trayectorias.
- Dar cuenta de dificultades en su ejecución, en especial frente a la sincronización y la coordinación de las decisiones en el tiempo y las características del territorio.

Metodológicamente, para determinar la dimensión espacial- territorial de la política de vivienda, esta investigación se centrará en el análisis del programa de subsidios para la adquisición de vivienda *Mi Casa Ya* y el *programa de vivienda gratuita – Fase I* cuyo enfoque es frente al déficit cuantitativo en cada una de las ciudades objeto de estudio. Se escogen estos dos programas por las siguientes razones: ambos se han implementado en las cuatro ciudades por lo cual, será posible realizar un ejercicio comparativo entre estas; ambos programas permiten analizar el rol del Estado nacional, el Estado subnacional y el mercado en la configuración y *territorialización* de las políticas de vivienda; los dos programas pueden aportar al análisis de los supuestos bajo los cuales se ha otorgado el SFV en Colombia y los criterios de focalización para su otorgamiento y; la importancia estratégica de estos programas en las políticas de vivienda durante los últimos 10 años en el país, lo anterior debido a que el *programa de vivienda gratuita* se consideró la principal

estrategia de vivienda en el gobierno Santos, mientras que el programa *Mi Casa Ya* se fortaleció y lideró la inversión pública en la cartera de vivienda durante el gobierno de Iván Duque.

1.6. Dimensión política: aproximación a los actores y mediadores de la política

Según Bejarano (2012), el análisis de la dimensión política busca complementar las otras dimensiones de análisis, a partir de la *aproximación a los actores como agentes de decisión y de poder* en la construcción del referencial de las políticas de vivienda. Según Muller (2010), los actores crean, discuten, aprueban y deciden sobre las diferentes ideas para tener en cuenta en el desarrollo de los proyectos de la política.

Para ello, en el análisis de los actores involucrados en la política de vivienda, se identificará al menos un actor relacionado con cada uno de los cuatro *círculos de decisión* caracterizados por Muller (2010):

El primer círculo de decisión corresponde a aquel grupo de actores por el cual transitan todas las políticas públicas sin excepción. Este grupo está compuesto por el presidente de la República, los ministros, los gobernadores y alcaldes, y cada uno con sus respectivos gabinetes. Estos actores se encuentran en el seno de la decisión administrativa y política de las políticas.

El segundo círculo de decisión está compuesto por las administraciones sectoriales, que intervienen cuando su sector está implicado. La estrategia de estos actores consiste en superponer lo mejor posible los intereses sectoriales sobre los intereses globales.

El tercer círculo de decisión es el concerniente a los socios externos del Estado, entre ellos los sindicalistas, los gremios, las asociaciones, las empresas públicas y privadas. En este grupo también pueden incluirse los medios de comunicación (prensa, televisión, radio, etc.).

El cuarto círculo de decisión se refiere al conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales, en cada uno de sus niveles de jurisdicción, y que generalmente sólo inciden en una etapa final de la decisión, para modificar o aprobar la política en discusión y construcción, pero también, pueden llegar a devolver el texto de la política al gobierno.

1.7. Lógica sectorial y lógica territorial en las políticas de vivienda

Jolly (2010), retomando a Muller (2009), afirma que existen dos lógicas de intervención o regulación en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda: una lógica territorial y una lógica sectorial. La lógica territorial de la política pública se refiere a una situación en la cual la regulación de la política se realiza de forma territorial u horizontal (*regulación de un territorio geográfico en una dialéctica centro-periferia*), esta lógica de regulación establece mayores niveles de autonomía e incidencia de los gobernantes locales para configurar los referenciales de las políticas públicas, con el concurso de diferentes actores del territorio, gozando de márgenes de autonomía y negociación que les otorga la descentralización política y administrativa de funciones.

La lógica sectorial se refiere a una situación en la cual la forma de regulación dominante de una política pública es sectorial o vertical (*regulación de la reproducción de un sector determinado verticalmente, en una dialéctica global-sectorial*). Esta lógica de regulación consiste en una manera de gobernar un territorio basada en una *descripción formal de los poderes y responsabilidades de las autoridades* bajo un esquema de uniformización, racionalidad y estandarización con la primacía del Estado Soberano (Jolly, 2010). En otras palabras, da cuenta de un nivel de autonomía bajo, según el cual, los gobernantes locales deben seguir las directrices sectoriales impartidas por el gobierno nacional.

Jolly afirma que la gobernabilidad en la política de vivienda en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, producto de la sectorialidad y de la territorialidad’, *de la “secterritorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización)* (Jolly, 2007). En efecto, según este autor, la política pública de VIS es un caso típico de política híbrida por cuanto su lógica de regulación se da de las dos formas (sectorial y territorial)

El esquema de análisis de políticas territoriales a partir de las lógicas sectorial – vertical y, territorial – horizontal, resulta especialmente útil en esta investigación para analizar las dimensiones territorial y política de las políticas de vivienda en las ciudades objeto de estudio. Lo anterior debido a que este esquema de análisis se centra en el nivel de intervención de cada actor,

así como en la territorialización de las políticas a partir de las lógicas de regulación estudiadas anteriormente.

1.8. Lógica “*economicista*” y lógica “*paternalista*” del Estado en las políticas de vivienda

Las políticas de vivienda pueden combinar, por un lado, esfuerzos por *internalizar* las externalidades existentes en el mercado, y por el otro, introducir restricciones, regulaciones, planes, incentivos, subvenciones o exenciones focalizadas en ciertos grupos de hogares para dinamizar el desarrollo urbano de las ciudades y controlar los precios de las viviendas.

Siguiendo a Lux (2003) estos esfuerzos y restricciones dirigidos por el Estado pueden entenderse a partir del paradigma bajo el cual operan e intervienen las autoridades públicas sobre el problema de la vivienda. Por un lado, pueden actuar como un *economista racional* o, también, como un *paternalista comprensivo*.

Las autoridades públicas que actúan como *economistas racionales* construyen e implementan las políticas de vivienda a partir de la definición del óptimo de Pareto. Esta teoría afirma que la máxima prosperidad común se obtiene cuando ninguna persona puede aumentar su bienestar en un intercambio sin perjudicar a otra, o, en otras palabras, “*cuando un individuo logra incrementar su utilidad sin que disminuya la utilidad de otro, lo que aumenta el bienestar social de los individuos*” (Gil, 2015). Por lo tanto, una política que pueda aumentar la utilidad de uno sin disminuir la de otro está logrando una mejora de Pareto. Si, por el contrario, la situación del mercado impide cualquier inferencia pública que pueda aumentar la utilidad de uno sin disminuir la de otro se habla de la eficiencia económica más alta posible, un óptimo de Pareto. Dicho lo anterior, una política de vivienda desde el rol de la autoridad pública como *economista racional*, está dirigida a la eficiencia económica del funcionamiento del mercado, lo cual implica la eliminación de las barreras que existan para lograr el mayor grado de eficiencia posible.

Esta corriente defiende la idea de que el Estado como *economista racional* debe limitarse a definir el marco legislativo básico para que funcionen las transacciones económicas, el intercambio de bienes y la protección de la propiedad privada. Su intervención será necesaria cuando se

presenten externalidades y fallas de mercado que requieran eliminarse, garantizando así la optimización de Pareto.

Ahora bien, las autoridades públicas pueden actuar como *paternalistas comprensivos*, cuyo principal fundamento es el de la redistribución de la riqueza de los “ricos” a los “pobres”. Este propósito se enfrenta a varias situaciones que impiden su realización: la influencia relativa de los ricos sobre los acontecimientos sociales y grupos políticos poderosos; la poca voluntad de los políticos frente al temor por garantizar la completa igualdad de propiedad; así como la aspiración de los pobres por tener suerte de ser más ricos y poderosos que otros por lo que “esperan” que se mantenga cierto grado de desigualdad, entre otras razones. A diferencia de las teorías racionales en la distribución de la riqueza, el enfoque “paternalista” en las políticas públicas tiene en cuenta teorías sociológicas de la ética y la solidaridad social que los economistas tienden a ignorar. Por lo tanto, la autoridad pública se preocupa por que todos los grupos sociales tengan oportunidad de consumir los servicios de vivienda, especialmente los de ingresos más bajos.

Si bien, el Estado en temas de vivienda puede actuar como como un *economista racional* o como un *paternalista comprensivo*, lo cierto es que, en la práctica, termina por implementar estrategias que responden a ambos paradigmas. Según CEPAL (2006) en América Latina, “*un elevado porcentaje de la población no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a una vivienda a través del mercado. Las políticas de Estado han debido asumir la tarea de proveer y mejorar las viviendas de los más pobres*”. El mercado por sí solo no logra generar los beneficios suficientes para todos, especialmente, para los más pobres, por lo que a falta de posibilidades para acceder a la propiedad de una vivienda las familias buscan resolver sus necesidades habitacionales a través de distintas estrategias tales como la ocupación de tierras, autoconstrucción, organizaciones de vivienda, alojamiento con familiares o conocidos, y los submercados de alquiler (CEPAL, 2006).

Siguiendo a Lux (2003) hay dos instrumentos de políticas de vivienda “paternalistas” que usan ampliamente los Estados. Por un lado, garantizar una mayor igualdad en el mercado de vivienda y mayor disponibilidad de ingresos de los hogares necesitados vía subsidios de vivienda y; acciones para reducir el costo de las viviendas y los gastos de los hogares con menores ingresos a través de subsidios de operación de vivienda social, regulación de precios y otros subsidios a la oferta.

Hoy por hoy, la mayor parte de los Estados han priorizado la redistribución del consumo de vivienda dentro de sus políticas habitacionales, buscando asegurar la asequibilidad en todos los grupos sociales (Lux, 2003). A nivel subnacional, las políticas de vivienda no tienen mayor diferencia con las políticas nacionales, dado que ambas autoridades pueden comportarse como “*economistas racionales*” o “*paternalistas comprensivos*”, bajo un concepto de bienestar que es ampliamente aceptado en la mayor parte de los Estados modernos y cuyos esfuerzos se orientan principalmente a garantizar tal asequibilidad a los grupos sociales más necesitados. Sin embargo, las políticas locales de vivienda parecen orientarse aún más al desarrollo de proyectos de vivienda social (construcción, focalización, asignación), mientras que las políticas orientadas al otorgamiento de subvenciones del lado de la demanda (subsidios de vivienda) parecen estar impulsadas por el gobierno central.

1.9. Resumen de los niveles de análisis de las Políticas de vivienda

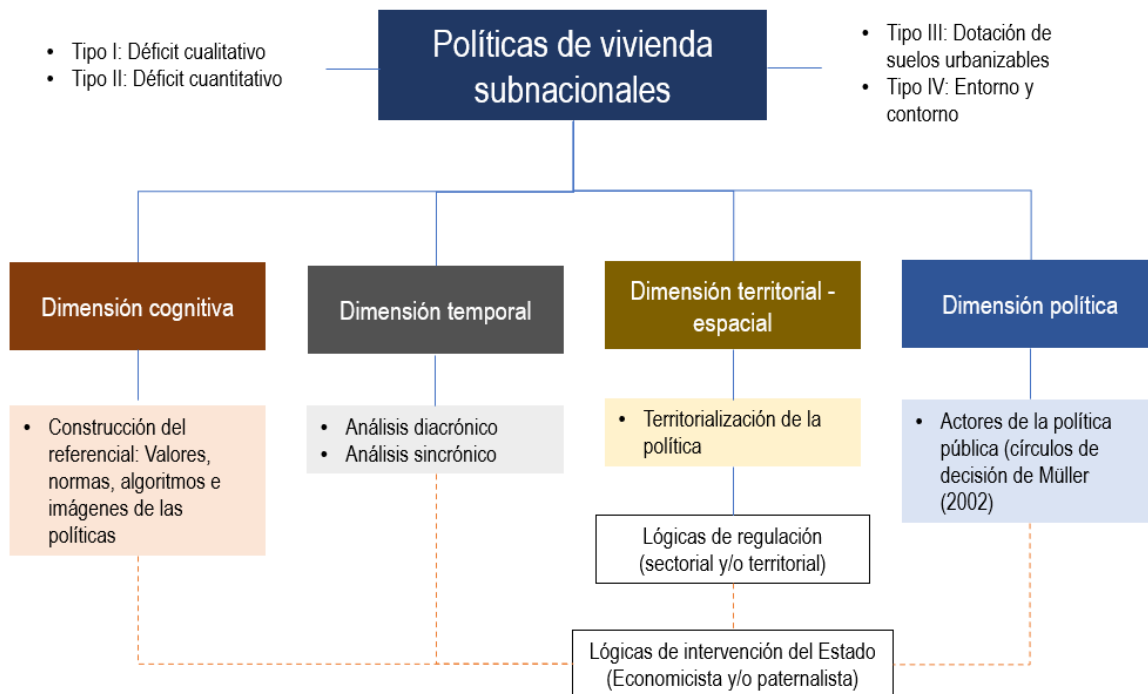


Figura 3: Relación diacrónica y sincrónica de los Instrumentos de Planificación y de Gobierno

En resumen, en esta investigación se analizarán los Planes de Desarrollo y otros instrumentos de acción pública como insumo principal para la comprender las trayectorias de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades. Para ello, se tendrán en cuenta las 4 dimensiones de análisis propuestas por Bejarano (2012): Cognitiva, temporal, territorial – espacial y, política.

Las dimensiones cognitiva y temporal se analizarán paralelamente, reconstruyendo el referencial sectorial por cada tipo de política de vivienda en cada ciudad (políticas tipo I, II y III). Así mismo, se buscará analizar la relación diacrónica entre los planes de desarrollo locales, así como su relación sincrónica con los planes de desarrollo nacionales respectivos.

Las dimensiones, temporal – espacial y política también se abordarán conjuntamente buscando comprender la *territorialización* de la política y el rol de los actores y mediadores en ello. Así mismo, se busca analizar cuál es la lógica de regulación dominante en dichas políticas (para nuestro caso se abordarán los programas especificados en el punto 1.5)

El análisis finalizará con un abordaje de la lógica de intervención del Estado (economicista y paternalista) dominante para las políticas de vivienda en cada ciudad. Lo anterior, debido a que con ello es posible interpretar si las autoridades intervinientes implementaron programas públicos dando prioridad a la eliminación de las fallas de mercado existentes para optimizar el mercado de la vivienda, o, en cambio, adelantaron intervenciones para mejorar la redistribución de la propiedad y los beneficios de la vivienda.

2. POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA

2.1. Antecedentes internacionales de política de vivienda

La vivienda como necesidad básica humana ha sido reconocida como un derecho por la mayor parte de los Estados miembros de la ONU (Lux, 2003). En el derecho internacional, un primer acercamiento al derecho a la vivienda fue su reconocimiento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como parte de un *nivel de vida adecuado*. A lo anterior se fueron sumando un conjunto de convenciones internacionales que han buscado garantizar el derecho a la vivienda para grupos particularmente vulnerables. Algunas de ellas son la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* o la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, que fueron adoptadas por Colombia en 1981. Otros tratados como la *Convención sobre los Derechos del Niño*, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales o la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* también fueron adoptados y ratificados por Colombia, reconociendo con ello el carácter especial de la vivienda para estos grupos poblacionales.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del cual Colombia es parte, se reconoció el “*derecho a una vivienda adecuada*”. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha subrayado que el acceso a una vivienda adecuada debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (ONU Hábitat, 2010), teniendo como características principales: la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales instalaciones e infraestructura; asequibilidad y accesibilidad; habitabilidad; ubicación para acceder a oportunidades de salud, educación o empleo y; adecuación cultural.

Sumado a lo anterior, la ONU ha convocado un total de tres conferencias sobre hábitat y asentamientos humanos. La primera de ellas, Hábitat I, se realizó en Vancouver en 1976 en un momento donde los países empezaban a experimentar un crecimiento acelerado de la urbanización, especialmente aquellos en vías de desarrollo. Resultado de esta conferencia, se promulgó el *Plan de Acción de Vancouver*, que incluyó 64 recomendaciones para que los Estados garanticen el

derecho a la vivienda adecuada. Así mismo, el Plan de Acción sentó las bases para para la creación en 1978 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos conocido como ONU-Hábitat. La segunda conferencia se desarrolló en Estambul en 1996, en la cual se aprobó la Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos y el Programa de Hábitat mediante el cual los gobiernos se comprometieron a lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles.

La garantía de una vivienda adecuada se ha visto impactada por un conjunto de problemáticas asociadas al acelerado crecimiento urbano cuyo aliciente recae en el modelo de desarrollo que no ha logrado una regulación eficaz de los mercados financieros, el control sobre la especulación sobre la tierra y los inmuebles, la superposición de responsabilidades, la disponibilidad de recursos y medios para la vivienda especialmente en países subdesarrollados⁸, lo cual profundiza la desigualdad, la informalidad, la inseguridad y las formas insostenibles de la expansión urbana. Bajo este panorama, se desarrolló la conferencia Hábitat III en Quito en 2016. Resultado de esta se adoptó la *Nueva Agenda Urbana* como un programa global para impulsar el desarrollo urbano sostenible en los países, donde se *reconoce el papel fundamental de la vivienda en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza*, (ONU Hábitat, 2020).

En síntesis, podría afirmarse que el derecho a la vivienda ha tenido un amplio reconocimiento en el ámbito del derecho internacional, y que la mayor parte de los países, incluido Colombia, han adoptado, dentro de sus ordenamientos jurídicos internos la vivienda como un derecho para sus nacionales, bien sea con la inclusión en sus constituciones nacionales, la expedición de leyes

⁸ Al respecto, la Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Leilani Farha, en su informe al Consejo de Derechos Humanos de 2015 enfatiza en la necesidad de un mayor reconocimiento del papel de los gobiernos locales y subnacionales con respecto a la realización del derecho a una vivienda adecuada y ofrece una serie de recomendaciones a varios actores relevantes, entre ellas: *las recomendaciones emanadas de los mecanismos internacionales de derechos humanos deben ser comunicadas a los gobiernos locales y subnacionales con solicitudes de respuestas y acciones de seguimiento; la distribución de responsabilidades sobre vivienda entre los diferentes niveles de gobierno debería estar claramente delimitada, coordinada conjuntamente, y sujeta a supervisión independiente; la transferencia de responsabilidades sobre vivienda y otros programas relacionados, de un nivel de gobierno a otro, deben ir acompañadas de claridad sobre las obligaciones concomitantes de derechos humanos, incluidos los requisitos de supervisión y rendición de cuentas; los Estados deben garantizar que los gobiernos subnacionales tengan la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos; las ciudades y municipios deberían considerar la adopción de estatutos para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y todos los derechos conexos.* Informe disponible en <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/>

específicas sobre vivienda o, con la aplicación de oficio de los tratados internacionales a nivel nacional, con el fin de asegurar una vivienda asequible y garantizar la redistribución en su consumo.

2.2. Evolución de la política de vivienda en Colombia

Según Ceballos (2007), la Política de vivienda en Colombia ha pasado por cinco fases, empezando en la segunda década del siglo XX y extendiéndose hasta la fecha:

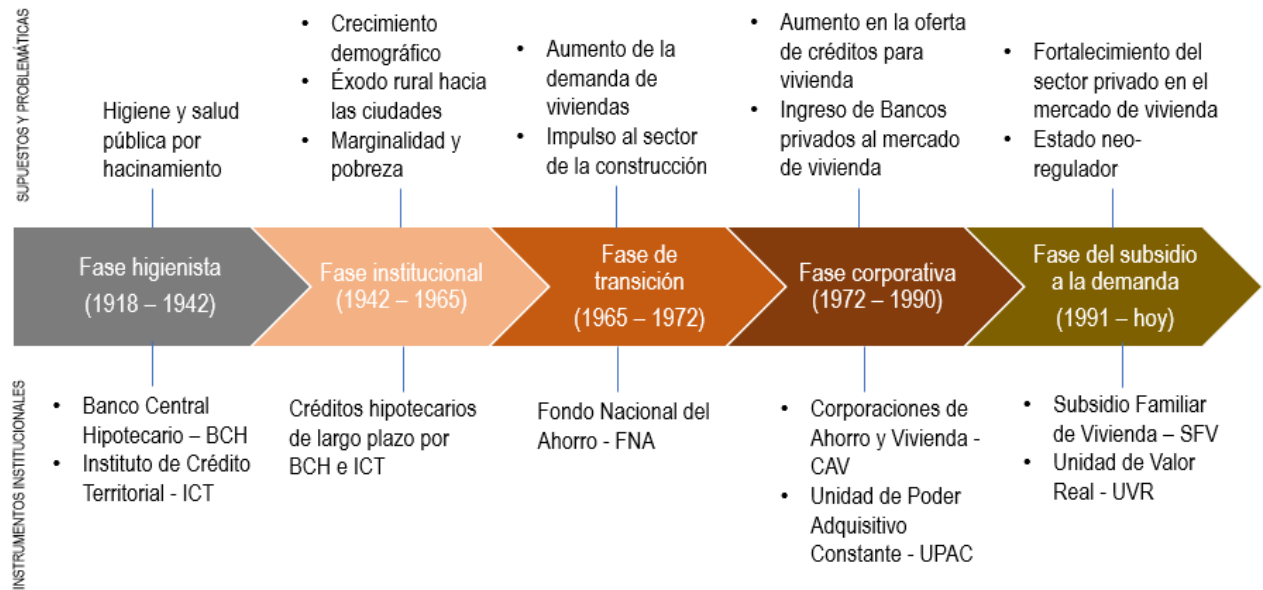


Figura 4: Fases de la política de vivienda en Colombia 1918 - actualidad

Elaboración propia a partir de Ceballos (2007)

El análisis de Ceballos sobre la evolución de la política de vivienda coincide con McTarnaghan et al, (2016). Este último afirma que la evolución de la política de vivienda en Colombia ha tenido similitudes con otros países de la región. Según el autor, a nivel regional existen tendencias y concordancias en la política de vivienda, típicamente en los países con las políticas y programas de vivienda más sólidos, como Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia.

Estos países “pasaron por tres fases comunes: (1) intervención gubernamental mínima y la expansión de la informalidad, (2) programas financiados por bancos durante el período del Consenso de Washington, y (3) una fase de producción liderada por sector de la construcción y financiado mediante subvenciones”. Esta última fase se caracteriza por la existencia de un Estado neo-regulador, que ya no construye viviendas y que deja en manos de los privados tal actividad a fin de que este pueda concentrarse en la efectiva colocación de recursos vía subsidio a la demanda.

Según Ceballos (2007) en la *fase del subsidio a la demanda*, que inicia a principios de los 90 y se extiende hasta el día de hoy, el Estado deja su rol de financiador y constructor de vivienda para fortalecer el papel del sector privado en el mercado inmobiliario. Como parte de ello, se promulga la Ley 3 de 1991 con la cual se reestructura el ICT para dar paso al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Esta misma ley crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)⁹.

A finales de los 90 el sistema de financiamiento basado en la UPAC entra en crisis debido a reformas financieras, fluctuaciones de la tasa de interés y la política de control inflacionario del Banco de la República. Adicionalmente, en esta década se acumuló un importante déficit habitacional concentrado en los estratos bajos a lo que se sumó un ambiente macroeconómico desfavorable generado por las versiones sobre la indebida financiación de la campaña del presidente Ernesto Samper; el desbalance de la cuenta corriente y el aumento del déficit fiscal. Las cuotas de vivienda aumentaron y los precios de la finca raíz cayeron, con el agravante de que la deuda superó el valor de la vivienda, situación que fue inmanejable y obligó a quienes habían comprado 3, 4 o 5 años antes a devolver su propiedad (Portafolio, 2008).

En este contexto se expide la Ley 546 de 1999 (Ley Marco de Vivienda), con la cual el Ministerio de Desarrollo Económico, a través del INURBE, diseña e implementa políticas de vivienda social. Mediante esta Ley se crea la Unidad de Valor Real (UVR) en reemplazo de la UPAC. Esta unidad se utiliza para la actualización de los créditos de largo plazo. La UVR permite ajustar el valor de los créditos en el tiempo de acuerdo con el costo de vida del país (índice de precios al consumidor [IPC]). Estos ajustes están más de acuerdo con el aumento de la capacidad

⁹ El subsidio Familiar de Vivienda (SFV) se estableció como un “aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley” (Artículo 6)

de pago de los colombianos (aumento de sus ingresos) porque dicha capacidad aumenta también con el IPC.

2.3. Desarrollo normativo de la política de vivienda en Colombia

El derecho a la vivienda se reconoce en el artículo 51 de la constitución de 1991, que establece lo siguiente: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”*. Este derecho, es constitucionalmente un derecho prestacional, es decir que, aunque el Estado debe desarrollar los mecanismos para garantizar su protección, su cumplimiento depende de la disponibilidad de recursos para tal fin. Adicionalmente, la constitución estableció en el artículo ya citado que *“(…) El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

Partiendo de su reconocimiento constitucional, el derecho a la vivienda digna en Colombia se ha regulado mediante normas de distinta índole, las cuales según Figue (2008), pueden agruparse en dos conjuntos: 1. Las normas que abordan la actividad económica de la producción de vivienda, así como las formas de financiación para su producción y adquisición mediante créditos y subsidios y; 2. Las normas que tienen relación directa con la producción de la vivienda y la provisión de suelos adecuados a los que puedan acceder los sectores de la población más pobres.

Dentro del primer grupo de normas están las leyes 049 de 1990 y 3 de 1991 que crean y establecen el procedimiento y requisitos de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, así como las demás normas que lo han modificado y reglamentado. Se puede incluir, además, el Decreto 839 de 1989 que estableció un sistema de ubicación de fondos privados para el financiamiento de la vivienda de Interés social (VIS) mediante créditos a largo plazo.

El SFV es resultado de un cambio de paradigma en la política de vivienda, donde antes se subsidiaba la oferta (vía fomento a la actividad constructora de la mano con el sector financiero) pasando al subsidio a la demanda. La entrega directa de subsidios al demandante promueve la competencia y, por tanto, la eficiencia de los agentes productores, dando mayor libertad al consumidor (Jaramillo, 1994). El Subsidio Familiar de Vivienda para la adquisición de VIS sigue

siendo el principal instrumento del Estado frente al manejo de las necesidades habitacionales de la población más pobre en el país (Fique, 2008), con lo cual se da mayor participación al sector privado y financiero en la política pública, reduciendo la actividad del Estado a la administración del subsidio y su efectiva colocación en los solicitantes.

Por su parte, las leyes de Reforma Urbana de 1989 y la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, cuyo espíritu se centra en la potestad del Estado para intervenir en el mercado de asignación y ocupación de suelos, harían parte del segundo conjunto normativo. Estas normas dan un mayor nivel de incidencia en la política pública a las autoridades subnacionales del país (especialmente los municipios y distritos) quienes tienen la obligación de definir la vocación de uso de sus suelos a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial. Si bien, estos instrumentos no se centran exclusivamente en la situación de la vivienda a nivel local, si definen aspectos clave que permiten orientar estratégicamente el desarrollo de este sector y su interacción con otros aspectos de índole socioeconómico en el territorio. Lo anterior determina que *“los mercados de vivienda sean locales, es decir, que estén muy ligados al desarrollo de los centros urbanos y a la evolución de sus mercados de trabajo. Debido a estas normas los gobiernos subnacionales, ciudades y municipios, han acrecentado su papel en el diseño e implementación de políticas de vivienda”*. (CEPAL, 2014). Estas normas han buscado, entre otros objetivos, influir sobre el mercado del suelo con impacto en la regulación de los precios.

Así las cosas, en Colombia ha imperado un modelo que combina la regulación del Estado (corrigiendo las fallas del mercado en la distribución de cargas y beneficios) y el libre mercado. El Estado interviene en la planificación del uso del suelo y la construcción de viviendas está a cargo del sector privado. Ya el Estado no se centra en la construcción por cuenta propia.

Frente a la gestión que realizan las autoridades subnacionales sobre el uso del suelo, existe una dificultad relacionada a las condiciones financieras de los municipios para adelantar programas de vivienda. Esta dificultad, según De Cesare (2012) se fundamenta en la débil estructura tributaria de estas autoridades en la mayoría de los países latinoamericanos (incluida Colombia) dado que *“los impuestos a la propiedad aún no son fuentes de ingresos importantes para los municipios porque requieren desarrollos de capacidad necesarios, entre los que se encuentra la formalización de la propiedad, evaluaciones y registros catastrales”* (McTarnaghan et. Al, 2016). Si bien, en Colombia los municipios tienen un rol determinante en la definición de

la vocación económica de sus territorios, la escasa capacidad de captar impuestos a la propiedad ha llevado a que estos dependan de los recursos del orden nacional para emprender programas de vivienda y desarrollo urbano que favorezcan la demanda existente.

La evolución de la política de vivienda como su desarrollo normativo han hecho parte de los programas gubernamentales en los diferentes periodos presidenciales. Por lo tanto, en el siguiente apartado de este capítulo, será posible evidenciar el desarrollo normativo que ha tenido la política en los últimos tres periodos presidenciales con el fin de analizar su evolución y cambios eventuales.

2.4. Referencial sectorial nacional de las Políticas de Vivienda 2010 – 2022

Como se explicó en el primer capítulo, el referencial de la política de vivienda permite rastrear cuál es la representación del problema, sus consecuencias y las soluciones posibles que para resolverlo han planteado las autoridades con algún tipo de incidencia en la política. Para ello, se procederá determinando el referencial sectorial que sobre el tema de la vivienda se construyeron durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos y el gobierno de Iván Duque. Lo anterior, a partir del análisis de sus respectivos Planes de Desarrollo.

2.4.1. 2010-2014: “Prosperidad para Todos” Primer Gobierno Santos

Mediante la ley 1450 de 2011 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*”, que se estructuró en los siguientes cuatro ejes: posicionamiento del país en mercados y agendas globales; innovación productiva y social; sostenibilidad ambiental y; buen gobierno. Adicionalmente, entre 2010 y 2011 el país fue azotado por una fuerte ola invernal que significó un cambio en el referencial global y un énfasis en los valores de la “sostenibilidad ambiental”, y del “enfrentamiento del cambio climático” (Martínez, 2018).

Para el sector vivienda, las principales orientaciones se recogieron en los CONPES 3725 de 2012, 3746 y 3740 de 2013 estableciendo un referencial sectorial alrededor del *crecimiento*

sostenible, y la *construcción de vivienda como generadora de empleo* en concordancia con la imagen de “ciudades amables” rescatada del Programa Visión Colombia 2019 (Montoya, 2014).

En línea con estos referentes del sector vivienda, se estableció la necesidad de garantizar el acceso a sistemas de financiación para las familias de menores ingresos buscando superar los obstáculos existentes, así mismo, la reactivación de proyectos urbanos de vivienda mediante una gestión concertada entre la nación y las entidades territoriales. Frente a este último propósito, en este gobierno se revivieron los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN¹⁰, creados por su antecesor, los cuales pueden circunscribirse dentro de políticas de vivienda tipo III.

Para este periodo de gobierno, hay un incremento significativo de las metas en materia de vivienda, en lo que se denominó la *locomotora de la vivienda*. Su objetivo fue posicionar el sector vivienda como uno de los más importantes renglones de la economía que jalonarían el desarrollo y la competitividad del país. La propuesta del gobierno fue la construcción de un millón de viviendas y cien mil unidades tipo VIP, a lo que se sumó la meta de entregar 420.000 subsidios para vivienda nueva, lo cual implicó que se le asignara al sector el presupuesto más alto jamás destinado (Martínez, 2018).

Dentro del referencial sectorial, se reconoció por parte del gobierno que uno de los problemas estructurales para que las familias de menores ingresos puedan acceder a vivienda era lograr el cierre financiero, razón por la cual, se impulsaron políticas de vivienda tipo II como: “Vivienda gratuita”, “Vivienda de interés social rural”, “Vivienda para ahorradores” y el subsidio a la tasa de interés, así como otros instrumentos de política para fortalecer los instrumentos financieros y la facilitación del acceso al crédito.

Dentro de los instrumentos de subsidio a la tasa de interés, se implementó una segunda fase del programa *créditos con cobertura a la tasa segunda generación FRECH II*. Este programa mantenía un subsidio de cinco puntos porcentuales a la tasa de interés en créditos para compra de VIS de 135 SMMLV y cuatro puntos porcentuales para viviendas entre 70 y 135 SMMLV. Por lo

¹⁰ Los Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN son operaciones a gran escala para contribuir al desarrollo territorial de determinados municipios y distritos. Son liderados por el Gobierno Nacional donde se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para aumentar la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de VIS y VIP, en especial, en los municipios y distritos del país que concentran índices elevados de déficit habitacional, así como poca disposición de suelo para el desarrollo de tales programas (Minvivienda, 2022)

anterior, se podría afirmar que, en este periodo de gobierno, la política de vivienda en materia de financiación ha sido objeto de cambios sustanciales, focalizando el subsidio en los grupos poblacionales de ingresos bajos (Fontecha, 2015).

Otro instrumento implementado en este periodo, y que según Fontecha (2015) puede considerarse una ruptura en la visión del referencial sectorial, corresponde a la reglamentación del ahorro mensual por un año en el mecanismo de Ahorro Voluntario Contractual, cuyos recursos serían complementados con el crédito otorgado por las entidades financieras y el subsidio del Estado, con la intención del concretar la compra de vivienda.

Otro elemento de ruptura del referencial sectorial corresponde a la escisión de los Ministerios de Ambiente y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Decreto 3571 de 2011, que se encontraban fusionados en una misma cartera. Estas reformas institucionales no implicaron más autonomía para las entidades territoriales puesto que en lugar de delegar funciones a los territorios, se concentraron en el gobierno central quien mantuvo el control de los recursos (Fontecha, 2015).

Un elemento de ruptura clave en el referencial sectorial fue la expedición de la ley 1537 de 2012. Fueron 4 los elementos centrales que significaron un punto de inflexión en la política de vivienda: su articulación con las estrategias de superación de la pobreza extrema, crecimiento económico y generación de empleo; la articulación con las políticas de agua; la atención simultánea a los factores determinantes de la oferta y la demanda de vivienda y; un nuevo modelo de gestión de los recursos del Subsidio de Vivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014). Sin embargo, la incorporación del *subsidio familiar de vivienda en especie SFVE* para garantizar el acceso efectivo a la vivienda para la población más vulnerable ha sido el aspecto más característico en esta norma. Este subsidio buscó garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable (DNP, 2013). Si bien, este programa no estaba incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo, su creación se dio mediante la normatividad impulsada por el gobierno. Frente a lo anterior, la ley estableció competencias, funciones y responsabilidades de las entidades territoriales y nacionales, con la participación del sector privado para la gestión de proyectos de VIS. La inclusión del subsidio de vivienda en especie implicó un cambio en las políticas de vivienda tipo II, en tanto el Estado ofrecía vivienda de interés

social prioritario 100% gratis a los beneficiarios del programa, dado que el esquema de subsidio a la demanda a la fecha se enfocaba en la asignación parcial de subsidios, hasta en un 70% del valor de la vivienda. Según Fontecha (2015), lo anterior representó un cambio en el referencial de la política priorizando el carácter social de la misma.

La citada ley formuló tres esquemas para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritario gratuitas: uno donde el sector privado participaría con el 50% para la producción de unidades habitacionales; un segundo esquema con el 25% de participación del sector público y; el tercer esquema mediante convenios entre la nación y los municipios para la ejecución del 25% de las unidades restantes. Este esquema impulsó la participación del sector privado en la construcción de viviendas con recursos del presupuesto nacional, lo cual se puede interpretar como una política de vivienda con dos enfoques, uno dirigido a la demanda con la entrega de subsidios familiares de VIP gratuita y el otro enfocado en la oferta con una mayor participación del sector privado (Fontecha, 2015), constituyéndose una ruptura en el referencial de la política de vivienda de las últimas décadas, donde predominó el modelo de subsidio a la demanda.

Según Montoya (2014), esta ruptura en el referencial de la política de vivienda puede interpretarse como la reaparición del Estado constructor en conjunto con el constructor privado, dado que este último es contratado para hacer viviendas donde las especificaciones y destinatarios no son fijados por el mercado sino por el mismo Estado.

La citada ley también generó una ruptura en el referencial de las políticas de vivienda tipo III, teniendo en cuenta que el artículo 47 expresa que se podrá: *“incorporar suelo al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para proyectos mediante ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial sin realizar los trámites que exija el art. 24 de la Ley 388 de 1997.”*. La expedición del Decreto 075 de 2013 estableció que los municipios o distritos deberían definir porcentajes de suelo para el desarrollo de proyectos VIS y VIP, en suelos sin urbanizar. Esta norma, que hace parte del referencial de las políticas de vivienda tipo III afectó las visiones de desarrollo urbano de ciudades como Bogotá, donde se apostó por un programa de redensificación de la zona centro, lo cual no era acorde al decreto dado que los suelos sin urbanizar se encontraban principalmente en zonas periféricas de la ciudad.

La dimensión espacial en la política de vivienda durante este periodo de gobierno puede evidenciarse con las lógicas de regulación bajo las cuales se orientaron algunos de los programas

adelantados. En el caso de los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, implementados durante el gobierno Uribe, funcionaron bajo una lógica de regulación territorial horizontal, en tanto los mismos debían planearse e implementarse de forma concertada por parte de los municipios, con la participación de las comunidades. Por otro lado, el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, o el programa FRECH II obedecieron a una lógica sectorial en tanto el primero mantuvo la responsabilidad y liderazgo del gobierno central como generador de recursos; mientras el segundo, funcionó de forma vertical para toda la población sin distinguir características sociales, económicas o territoriales.

2.4.2. 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, Segundo Gobierno Santos

El Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” fue expedido mediante la ley 1753 de 2015. El referencial global del Plan se orientó en “alcanzar el desarrollo” bajo dos grupos de valores: la competitividad y la equidad.

El referencial sectorial para la vivienda se mantuvo en la idea de impulsar la construcción de vivienda como un sector líder para la competitividad y el desarrollo económico. Adicionalmente, el referencial sectorial incluyó el valor de *la promoción de ciudades desarrolladas, amables y sostenibles para la equidad*, con una “*participación del sector privado en la construcción de viviendas dignas para seguir reduciendo la pobreza*”. Frente a ello, el Plan mantuvo una doble faceta económica/social de la política de vivienda, proponiendo la construcción de 850 mil viviendas.

Otro valor incluido en el referencial sectorial tiene que ver con la *vivienda sostenible*, articulando los intereses de la población necesitada de vivienda, con los intereses por la preservación y el cuidado del entorno natural (Martínez, 2018). A lo anterior se suma el conjunto de valores relacionados con el urbanismo sostenible, con la incorporación de medidas tendientes a hacer un uso eficiente del agua y la energía, así como la disminución de impactos negativos sobre el medio ambiente por cuenta de los procesos de construcción.

Durante este periodo de gobierno la política de vivienda estuvo marcada por la continuidad de la mayor parte de programas implementados en el primer gobierno Santos. Dentro de las

políticas Tipo II, se encuentran las del Subsidio Familiar de Vivienda en dinero, como una fuente de financiación complementaria al crédito y al ahorro para hogares con niveles bajos de ingresos. Frente al Subsidio Familiar de Vivienda en especie, que significó una ruptura en las políticas tipo II durante el gobierno anterior, se implementó una segunda fase cuya reglamentación se dio mediante la resolución 1082 de 2015. Este programa propuso la meta de 30 mil nuevos subsidios de vivienda en especie. La gestión de las viviendas de este último programa se efectuó mediante tres distintas maneras: en primer lugar, la compra de viviendas directamente a proyectos de vivienda VIP del sector privado para asignarlas posteriormente a las familias; e en segundo lugar, el Estado aportaba los lotes de la nación y contrataba al sector privado para la construcción de las viviendas; e en tercer y último lugar, el Gobierno Nacional compraba las viviendas ejecutadas por los municipios y distritos y luego las asignaba a los beneficiarios (Arredondo, 2019).

Adicionalmente, el Plan incluyó otros programas en el marco de las políticas de vivienda tipo II, tales como las garantías en la solicitud de créditos hipotecarios para hogares informales a través del Fondo Nacional de Garantías ; así mismo, la devolución del IVA a los constructores que adquieran materiales para la construcción de VIS.

Este Plan de Desarrollo incluyó un conjunto de normas de políticas de vivienda Tipo IV que buscaron consolidar un modelo de ordenamiento territorial supramunicipal en clave de articular la visión de desarrollo departamental y metropolitana, con la política para fortalecer el Sistema de Ciudades¹¹, para lo cual estableció que las inversiones realizadas en las ciudades que hacen parte del sistema debían articularse a los planes de acción que se implementan como resultado de dicha política.

Las políticas de vivienda en este periodo de gobierno mantuvieron predominantemente una lógica de regulación de tipo sectorial, en tanto los recursos y la gerencia de los programas estuvieron concentrados en el Ministerio de Vivienda. Si bien, en este periodo de gobierno el referencial de la política giró hacia lo social, y se despegó parcialmente del enfoque de la

¹¹ De los resultados de la Misión del Sistema de Ciudades que se desarrolló durante los años 2012 y 2013, se derivó la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades (CONPES 3819 de 2014), cuyo objetivo fue establecer un marco de largo plazo para orientar, articular y hacer más eficientes a los propósitos de desarrollo, las actuaciones de las entidades nacionales en las ciudades y regiones del país, en concordancia con las condiciones específicas de cada lugar y con las políticas de las entidades territoriales (DNP, 2015).

competitividad y el crecimiento económico, el rol de las entidades territoriales en el diseño y ejecución de la política siguió una línea similar a la que se desarrolló en el gobierno anterior.

2.4.3. 2018 – 2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” Gobierno Duque

La Política Nacional de Vivienda en este gobierno se sustentó en el subsidio familiar de vivienda, el subsidio familiar de vivienda en especie – SFVE, el fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, las garantías para hogares informales, la devolución del IVA a los constructores, leasing habitacional, leasing habitacional articulado con el subsidio familiar de vivienda (SFV) y las cuentas AFC.

Mediante la Ley 1955 de 2019 se adoptó el Plan de Desarrollo 2018 – 2022: “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, estructurado a través de los denominados *pactos por Colombia*. La vivienda hace parte de una de las estrategias del “*Pacto por la equidad*”, cuyo referencial sectorial mantiene el valor de la cuestión habitacional como un componente central en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Así mismo, el referencial enfatiza en la vivienda como política social, lo cual está atado a la importancia porcentual que tienen las carencias habitacionales dentro del índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por lo cual, mejorar las condiciones de habitabilidad y superar el déficit de hogares sin vivienda podría reducir la pobreza en el país.

Un elemento de ruptura del referencial corresponde a la idea de considerar que el Estado ha dirigido mayoritariamente sus esfuerzos a la reducción del déficit cuantitativo con énfasis en la propiedad de vivienda nueva, sin embargo, el principal reto parece ser la reducción del déficit cualitativo.

Ante este panorama, este gobierno propuso orientar la política de vivienda a partir de tres objetivos: el mejoramiento de las condiciones físicas y sociales de las viviendas mediante programas de mejoramiento de vivienda y barrios (políticas tipo I); ampliar la cobertura del programa de acceso a vivienda digna, complementando el esquema de compra con el de arriendo subsidiado e implementando una política de subsidios concurrentes entre el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación Familiar (políticas tipo II) y; mejorar la productividad del sector de la

construcción mediante la formación de la mano de obra y la adopción de tecnologías y procesos sostenibles en la construcción (Políticas tipo II).

Frente al cambio en el referencial sectorial, donde se empieza a dar mayor relevancia a políticas tipo I o enfocadas en el déficit cualitativo, se implementa el programa *Casa digna, Vida digna*, lo cual requiere mejorar el componente de tenencia formal de la vivienda (titulación); adelantar el programa de Mejoramiento Integral de Barrios para intervenir sobre la carencia de servicios públicos y equipamientos en asentamientos precarios y; llevar a cabo procesos de cesión a título gratuito de terrenos que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados irregularmente (legalización de barrios). Sobre el mejoramiento de vivienda, el Ministerio de Vivienda estuvo a cargo de su ejecución para municipios categoría 1 y 2, y Prosperidad Social para municipios de categoría 3 a 6. El Ministerio de Agricultura se encargó de los mejoramientos de vivienda en las zonas rurales hasta 2019.

Sobre la ampliación de la cobertura del programa de acceso a vivienda digna y facilitar el financiamiento a los hogares con menores ingresos, se crea el programa de arrendamiento social y de ahorro “Semillero de propietarios”¹² y se da continuidad al programa “Mi Casa Ya”, mejorando la oferta de crédito hacia segmentos de población con ingresos más bajos, y abriendo la posibilidad para que el programa sea operado por entidades microfinancieras. El portafolio de subsidios de “Mi Casa Ya” se complementa con otras fuentes de financiación como los SFV otorgados por entidades territoriales y la posibilidad de obtener subsidios concurrentes con los otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, por lo que un hogar con bajos ingresos tendría la posibilidad de cubrir los costos para la adquisición de vivienda con varios subsidios simultáneamente.

Otras estrategias en el marco de políticas tipo II son la cobertura condicionada a la tasa de interés hipotecaria para VIP y VIS y la ampliación de plazos y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda y *leasing* habitacional. A esto se suma la revisión de los topes de vivienda urbana y rural para VIS y VIP y los SFV asociados a estos topes¹³

¹² Este programa busca incentivar el ahorro para la compra de vivienda en hogares con ingresos de hasta de 2 salarios mínimos, a través del cual se accede al subsidio complementario para adquirir VIS.

¹³ Estos topes fueron modificados en el gobierno Duque mediante el Decreto 1467 del 13 de agosto de 2019, estableciendo criterios diferenciales por ciudades.

Durante este gobierno se puso en marcha la estrategia *Jóvenes propietarios* (política tipo II), cuyo objetivo ha sido facilitar la adquisición de vivienda para la población entre 18 y 28 años ofreciendo condiciones preferenciales en el crédito de VIS, garantías para el crédito subsidiadas 100% por el Gobierno Nacional, y un proceso de acompañamiento personalizado para los jóvenes durante el proceso. Este programa podría interpretarse como un esfuerzo por mejorar la focalización y la progresividad de la política de vivienda.

Como parte de la respuesta institucional para reactivar la economía frente a la pandemia del COVID-19, el gobierno Nacional implementó el programa de Coberturas No VIS mediante un subsidio parcial a la tasa de interés para la adquisición de vivienda del segmento medio. Este programa fue una apuesta por reactivar el sector de la construcción, como uno de los principales renglones económicos del país. Este programa de subsidios comparte un objetivo similar a sus antecesores. El Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo PIPE I y su versión PIPE II implementados desde 2013 durante los gobiernos de Juan Manuel Santos incluyeron un fuerte componente de subsidios de vivienda como un mecanismo para incentivar el crecimiento del sector de la economía a través de la construcción, y con ello, la generación de empleo y la dinamización de los subsectores asociados a esta actividad económica.

En resumen, durante este periodo de gobierno, hubo una continuidad en el referencial de la política de vivienda al considerar el asunto como una cuestión de política social. Las lógicas de regulación fueron principalmente sectoriales, reflejadas en la prevalencia del nivel central del gobierno sobre políticas tipo II que ya se venían implementando (por ejemplo, Mi Casa Ya o el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie). Esta lógica de regulación sectorial también ha sido dominante con la implementación de políticas Tipo I iniciadas durante el gobierno Duque, con una participación intermedia de las entidades territoriales en la focalización y postulación de los potenciales beneficiarios de mejoramientos de vivienda y entornos. Por lo tanto, en este periodo de gobierno hubo una diversificación de los programas de vivienda, sin embargo, la lógica de regulación territorial estuvo relegada frente al papel del gobierno nacional.

2.5. Trayectoria de la política nacional de vivienda 2012 – 2021

A partir de la revisión del referencial de las políticas de vivienda durante las últimas tres administraciones presidenciales elaborado en los apartados anteriores, es posible evidenciar trayectorias diferenciadas para algunos de los principales instrumentos diseñados en el marco de tales políticas:

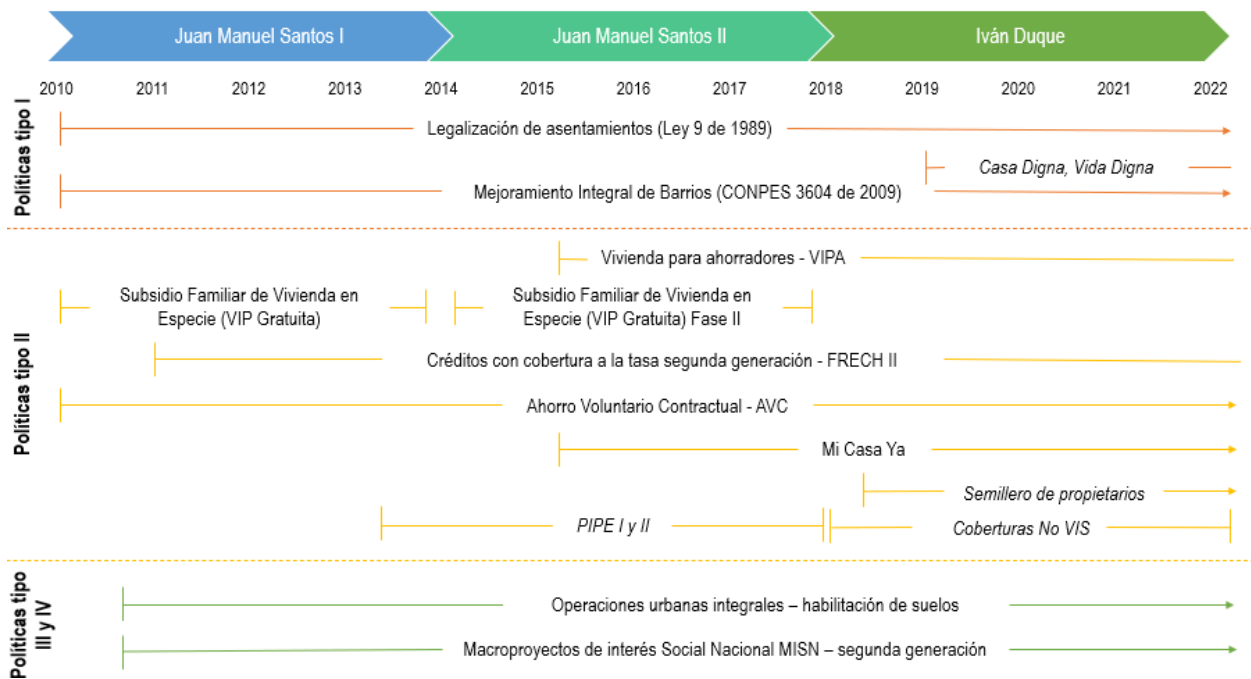


Figura 5: Trayectorias de la Política Nacional de vivienda en Colombia 2010 – 2022

Elaboración propia a partir de distintas fuentes

A partir de la figura anterior es posible evidenciar que gran parte de los programas diseñados y ejecutados durante las últimas tres administraciones presidenciales han estado enmarcados en políticas de vivienda tipo II (Déficit cuantitativo), es decir, que los recursos se han dirigido principalmente a financiar programas que aumenten el número de propietarios. Lo anterior se ha materializado a través del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (VIP gratuita), la cobertura a la tasa de interés para créditos hipotecarios, los incentivos al ahorro con destino a la compra de vivienda (Ahorro voluntario contractual, VIPA y Semillero de propietarios), o la entrega del Subsidio Familiar de Vivienda en dinero, por ejemplo, mediante el programa *Mi Casa Ya*. Durante las tres administraciones se reconoció que el principal problema para acceder a la vivienda era el logro del cierre financiero, sin embargo, durante los gobiernos Santos, se reconoció que esta

premisa no era totalmente válida para hogares en pobreza o extrema pobreza que no podrían acceder al crédito ni generar ahorro para la compra de VIS. Por esta razón se implementa el programa de VIP gratuita. A lo anterior se suma la necesidad de ampliar las coberturas a las tasas de interés para hogares con menores ingresos (menos de 2 SMMLV). Como ya se mencionó, un elemento de ruptura clave en este tipo de políticas fue la expedición de la ley 1537 de 2012, a través de la cual se creó el SFVE del 100%, sin embargo, *Semillero de propietarios* en la modalidad arriendo puede considerarse igualmente una ruptura en este tipo de políticas, esto debido a que el programa ha buscado incentivar el ahorro subsidiando el canon de arrendamiento, cuya participación en los deciles de ingreso más bajos es sumamente representativo¹⁴. Frente al segmento de vivienda No VIS, los gobiernos analizados implementaron estrategias para subsidiar la tasa de interés en créditos hipotecarios para hogares del segmento medio. Sin embargo, es posible evidenciar un elemento común en los tres gobiernos dado que su puesta en marcha se dio en el marco de estrategias para fortalecer y afianzar la economía (PIPE I y II durante los gobiernos Santos) y como una medida para impulsar la reactivación económica post pandemia (Cobertura No VIS durante el gobierno Duque).

Frente a las políticas tipo I (Déficit cualitativo), el programa *Casa Digna, Vida Digna*, significó un giro en el referencial en comparación con lo que se realizó durante las administraciones de Juan Manuel Santos. Este programa englobó las estrategias de legalización de asentamientos y titulación de predios¹⁵, y los programas de mejoramiento integral de barrios y viviendas que habían sido reconocidos mediante el CONPES 3604 de 2009. Sin embargo, este tipo de políticas no han tenido un despliegue nacional considerable, teniendo en cuenta que este tipo de estrategias aún parecen concentrarse en las administraciones locales.

Por otro lado, las políticas tipo III y IV, han estado relegadas al papel de acompañamiento y asesoría que ha podido adelantar el gobierno nacional, principalmente, frente a la habilitación de suelos y la creación de estrategias para mejorar el entorno y contorno de las viviendas. Los MISN han sido la excepción a ello, sin embargo, la norma que creó la primera generación de

¹⁴ Frente a ello, según la GEIH, para 2020 el decil de menor ingreso destinó en promedio el 63,4% del ingreso a cubrir el gasto en arriendo, seguido del 52,6% para el segundo decil de menor ingreso, mientras que los deciles de más altos ingresos (9 y 10) destinan tan solo el 17,6% y 13,8% respectivamente.

¹⁵ Las facultades para titular predios fiscales de la nación o de las entidades del Estado fueron otorgadas a las administraciones locales mediante la ley 9 de 1989

macroproyectos durante el último gobierno de Uribe fue declarada inexecutable en tanto la facultad de ordenamiento del territorio pertenece a las entidades territoriales y no al nivel nacional del Estado.

Así las cosas, la trayectoria de la política nacional de vivienda los últimos 12 años ha demostrado un énfasis en las políticas tipo II, pero también se evidencia un esfuerzo progresivo por integrar a las autoridades subnacionales en la implementación de estas sin ser necesariamente las protagonistas. Las lógicas de regulación han sido principalmente sectoriales, con ciertos elementos de territorialidad que se reflejan en programas que requieren del concurso de las entidades territoriales para, por ejemplo, habilitar suelo para uso de VIS y VIP.

En el siguiente capítulo se abordará el análisis del referencial de las políticas de vivienda en las ciudades objeto de estudio, en cuyo análisis se buscará comparar desde la lógica sincrónica, las concordancias o desfases entre los instrumentos de política del nivel nacional aquí analizados con los del nivel local, lo cual aportará elementos necesarios para comprender el desarrollo de las políticas subnacionales de vivienda social en las ciudades colombianas.

3. EL REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES DE VIVIENDA SOCIAL EN BARRANQUILLA, CARTAGENA, BUCARAMANGA Y PEREIRA

Para abordar las políticas de vivienda en cada una de las ciudades, se utilizará el esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas propuesto por Bejarano (2012). Para el caso de esta investigación se agruparán las dimensiones de análisis por cada ciudad de la siguiente manera: Dimensiones cognitiva y temporal y, dimensiones política y espacial.

3.1. Análisis desde las dimensiones cognitiva y temporal de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades

Para analizar la dimensión cognitiva y temporal de las políticas de vivienda, fue necesario identificar y revisar los Planes de Desarrollo locales como un importante instrumento de planificación y de gobierno en las cuatro ciudades. Estos documentos son un insumo importante en el análisis de las políticas de vivienda en tanto permiten estudiar la manera como se discuten, abordan y plantean los problemas y las soluciones frente a dicha temática. Además de los Planes de Desarrollo, también se analizaron los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) vigentes en cada ciudad. Estos últimos son instrumentos técnicos y normativos con los cuales los municipios regulan la ocupación, utilización y transformación del espacio físico y uso del suelo, siendo el asunto de la vivienda un elemento estructurador del ordenamiento territorial de las ciudades.

Bucaramanga es la única ciudad que, dentro del marco temporal que acoge esta investigación, formula y adopta una política pública específica para el asunto de la vivienda, razón por la cual será un instrumento de planificación y desarrollo adicional que se tendrá en cuenta para el análisis cognitivo de las políticas de vivienda en esta ciudad.

Para desarrollar el análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda en las cuatro ciudades, se reconstruirá el referencial territorial sectorial por cada tipo de política de vivienda teniendo en cuenta las tipologías expuestas por Jolly (2010) identificando los valores, normas, algoritmos e imágenes en cada una de ellas. Sumado a esto, se hará una profundización en el análisis de tales políticas de vivienda por cada ciudad partiendo de la revisión de los diferentes instrumentos de planificación y de gobierno mencionados, así como de información estadística y fuentes secundarias. Lo anterior permitirá hacer un análisis crítico del referencial en cada ciudad partiendo de sus contextos, problemáticas y retos particulares en asuntos de vivienda, lo cual permitirá identificar continuidades y rupturas en tales políticas.

3.1.1. Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda (Políticas tipo I)

Esta tipología de políticas se enfoca en intervenir las carencias estructurales y espaciales mitigables que tienen las viviendas para lograr condiciones mínimas de habitabilidad bajo la noción de vivienda digna. Estas políticas son comunes en estas ciudades debido a que en todas persisten carencias habitacionales relacionadas con deficiencias que son susceptibles de ser mejoradas mediante intervenciones a las viviendas sobre asuntos como: el hacinamiento mitigable, el material de pisos, la disposición de cocinas en las viviendas y el acceso a servicios públicos.

Previo a la revisión del referencial y el desarrollo de estas políticas en cada una de estas ciudades, es posible considerar el panorama que nos pueden ofrecer indicadores como el de déficit cualitativo y el índice de pobreza multidimensional (IPM) en cada una de las ciudades. Si se compara la evolución del déficit cualitativo entre 2005 y el 2018 se tiene que en todas las ciudades este indicador aumentó¹⁶. No obstante, teniendo como base el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 del DANE, a 2020, Cartagena fue la ciudad con un mayor porcentaje de hogares en déficit cualitativo con el 28,4%, seguido de Barranquilla con el 20,9%, Pereira con 17,3% y en

¹⁶ Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en 2009 se realizó un cambio metodológico al indicador, sobre las variables que lo componen, buscando que este se alineara con las recomendaciones internacionales, la agenda de los ODS, el índice de pobreza multidimensional y el reconocimiento de las dinámicas demográficas. Por lo tanto, la comparación aquí realizada no permite una comparación acertada de estas medidas razón por la cual este ejercicio se realiza a manera puramente ilustrativa.

último lugar, Bucaramanga con 14,5%. Este indicador guarda estrecha relación con el índice de Pobreza Multidimensional, puntualmente por los cinco factores que componen la dimensión “vivienda y servicios públicos¹⁷”. Según el DANE, a 2005, la ciudad con un mayor IPM era Cartagena con un 42,6%, y la de menor IPM era Bucaramanga con el 14,2%. Esta misma situación se siguió presentando en 2018, sin embargo, Cartagena logró reducir la incidencia de pobreza multidimensional en un 53,3% llegando a un IPM de 18,9%. A pesar de ello, la ciudad que más redujo el IPM fue Pereira en un 55,1% comparando la incidencia en 2005 (33,7%) y 2018 (15,1%). Dentro de la dimensión de vivienda y servicios públicos el factor que más incidió en el IPM en las 4 ciudades fue el de hacinamiento crítico siendo nuevamente Cartagena la ciudad con una mayor privación en este aspecto (26,6% en 2005 y 14,2% en 2018) y Pereira con la menor incidencia en las 4 ciudades comparadas (11,9% en 2005 y 3,9% en 2018). El factor que menos incidió en las privaciones de vivienda y servicios públicos fue el de materiales inadecuados en pisos, siendo Cartagena la ciudad con mayor incidencia durante toda la serie (9.5% en 2005 y 5% en 2018), en comparación con Pereira como la ciudad menos afectada por esta privación (1.3% en 2005 y 0.7 en 2018). En resumen, todas las ciudades redujeron la cantidad de población privada por todos los factores que componen la dimensión de vivienda y servicios públicos del IPM comparando este indicador entre 2005 y 2018.

Sin embargo, lo anterior da cuenta que en estas ciudades persisten privaciones o factores en las viviendas susceptibles de ser mejorados lo cual puede coadyuvar a que los hogares salgan de la pobreza, así como que sea superado el déficit cualitativo. Las políticas de vivienda tipo I van en esta vía, por lo que se busca que, al subsidiar, entre otros aspectos, las adecuaciones y reparaciones que tienen las viviendas se disminuya la incidencia de ambos indicadores, en especial, el déficit habitacional global de las ciudades. Frente a este último aspecto, en las cuatro ciudades estudiadas el déficit cualitativo representa a más del 70% del total de los hogares en déficit habitacional, por lo que la incidencia del déficit cualitativo es mucho más representativa que la incidencia del déficit cuantitativo.

¹⁷ Los factores que mide el IPM dentro de la dimensión “vivienda y servicios públicos” son: Hacinamiento crítico, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado en paredes, material inadecuado en pisos y, sin acceso a fuente de agua mejorada.

Barranquilla: aumento de carencias habitacionales hacia las zonas de expansión. En Barranquilla podría identificarse un elemento estructurador del referencial de este tipo de políticas en tanto estas se han enfocado en atender el problema de la pobreza en la ciudad. Por lo anterior, el referencial giró en torno al *mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los hogares que viven en condiciones precarias, respondiendo a las necesidades insatisfechas y a la demanda de vivienda de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema.* En respuesta a lo anterior, en sus Planes de Desarrollo los diferentes gobiernos propusieron: programas de legalización de barrios bajo el supuesto de que este tipo de intervenciones permite que se incremente la inversión pública en estos asentamientos; el mejoramiento del entorno barrial y el mejoramiento de viviendas bajo la lógica del impacto sobre la calidad de vida de las personas, pero también de que este tipo de programas mejoran la imagen urbana de la ciudad, y; la titulación de predios cuyo supuesto es que el otorgamiento de títulos de propiedad garantiza un respaldo legal a las familias y les permite obtener beneficios económicos vía el crédito y la valorización de sus predios.

Este referencial guarda relación con las disposiciones que sobre la materia estableció el POT vigente en Barranquilla (adoptado mediante decreto 0212 de 2014). Según este instrumento, la mayor parte del déficit habitacional de la ciudad se encuentra en las poblaciones vulnerables que se concentran en las localidades Metropolitana, Suroccidente y Suroriente, lugares donde también se evidencian problemas de informalidad causada por la ocupación ilegal. Estas localidades son las que limitan con los municipios conurbados de Soledad y Galapa, que se corresponden, además, con las principales zonas de expansión de la ciudad. En línea con lo anterior, el POT incluyó el subprograma de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), bajo el cual se da prioridad al desarrollo de acciones para mejorar las condiciones físicas de la vivienda con el fin de que se enfrente el déficit cualitativo en la ciudad. Dentro del MIB se establecieron objetivos puntuales sobre mejoramiento de viviendas tanto en sus condiciones físicas, como en el fortalecimiento estructural y el mejoramiento de conexiones a las redes de servicios públicos. A diferencia del POT vigente en Cartagena, se puede afirmar que en Barranquilla la política de ordenamiento territorial de largo plazo ha sido más contundente a la hora de definir mecanismos para enfrentar el problema de las carencias habitacionales cualitativas en la ciudad.

Sumado a lo anterior, Barranquilla ha tenido un fenómeno de crecimiento acelerado hacia la conurbación con Soledad – Malambo más que hacia el interior de la ciudad central como se había

presupuestado en el POT del año 2000. Este fenómeno de expansión ha generado un proceso de expansión poco controlado, así como la multiplicación de asentamientos humanos precarios e informales hacia esta zona de la ciudad, con escasa presencia del Estado y con problemas de comunicación hacia los otros puntos cardinales de la ciudad. El POT vigente en Barranquilla determinó que un 21% del total del suelo ocupado de la ciudad requiere un tratamiento de mejoramiento integral, por lo cual, los barrios y asentamientos ubicados en estas zonas son susceptibles de ser intervenidos mediante programas de MIB, legalización y/o reasentamiento. Como se mencionó anteriormente, el POT de Barranquilla incluyó un conjunto de programas enfocados en enfrentar los problemas de déficit cualitativo en la ciudad con mayor fortaleza y precisión que otras ciudades como por ejemplo Cartagena. Además de incluir como política a largo plazo el subprograma de MIB, también se incluyó un subprograma de legalización de asentamientos informales. Dentro de este subprograma se incluyeron los procesos de titulación de predios, notándose con esto que en Barranquilla la política de MIB y Legalización se integraron estrechamente a fin de que los hogares puedan contar con mejor equipamiento público, viviendas mejoradas y los títulos de propiedad.

Bucaramanga y el acelerado crecimiento de asentamientos con carencias habitacionales.

En Bucaramanga, el referencial de este tipo de políticas estuvo orientado hacia la *mejora de las condiciones sanitarias, espaciales y barriales como garantía de condiciones adecuadas de habitabilidad, integrando las estrategias de mejoramiento de barrios y viviendas hacia sectores urbanos con carencias, con el fin de garantizar el acceso y construcción de un hábitat digno*. Sin embargo, como se mencionó en la introducción de este capítulo, Bucaramanga es la única de las cuatro ciudades estudiadas que, para el periodo que aborda esta investigación, formula y adopta un documento de Política Pública específica para los asuntos de vivienda y hábitat¹⁸, instrumento que se proyectó con un horizonte de 16 años (de 2015 a 2031) y que incluye elementos diferenciadores dentro del referencial sectorial en la ciudad, en especial, una línea estratégica para la *construcción de una gobernanza participativa, urbanística e institucional*, dentro de la cual se establece el componente de la *equidad de género como un elemento transversal a la política de*

¹⁸ Bucaramanga adopta la Política Pública de Vivienda y Hábitat mediante el Acuerdo municipal 005 del 28 de abril de 2015 durante la administración de Luis Francisco Bohórquez.

vivienda en la ciudad. Esta política se alinea con el referencial identificado anteriormente frente a la política de vivienda tipo I, con programas como los de mejoramiento de vivienda para grupos vulnerables o la entrega de subsidios complementarios para mejoramiento, entre otros.

El referencial sectorial identificado en Bucaramanga reconoce el fenómeno de crecimiento de la informalidad urbanística y los asentamientos precarios es un asunto de suma trascendencia en las políticas de vivienda locales. Estudios de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) afirman que el crecimiento de asentamientos precarios es considerablemente acelerado. A 1989 la ciudad tenía 37 de estos asentamientos, para 1998 esta cifra llegó a 57. Ya en 2012, la ciudad tenía el doble de asentamientos precarios, lugares donde habitaba más del 13% de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, si se suman los barrios precarios, se tiene que para ese año habitaba en estos sectores el 35% de la población de la ciudad. A estas cifras se puede sumar el resultado de la investigación realizada por Rocha et al. (2006) quien afirma que, por lo menos, el 16% de la ciudad se ha construido de manera informal. Según el documento del componente general del POT vigente, la tasa de crecimiento anual de los asentamientos informales corresponde al 7,1% mientras que la tasa anual de crecimiento de vivienda formal crece a ritmo de 1,5%. Por otra parte, comparando la situación de la construcción de viviendas informales, podemos acudir a un estudio realizado por el BID¹⁹ en 2010 donde se analiza la participación de las viviendas informales de 1993 a 2005 en las ciudades colombianas, dentro de las cuales se encuentran las 4 analizadas en esta investigación. Según este estudio, Bucaramanga es la ciudad que menos viviendas informales tiene (20,9%) seguido de Pereira (40,4%), Barranquilla (41,3%) y finalmente Cartagena como la ciudad con mayor cantidad de viviendas informales (69,1%)

El fenómeno de la ilegalidad en la urbanización en Bucaramanga se alimenta de población migrante producto de la violencia y otras problemáticas sociopolíticas (la ciudad es receptora de población migrante y desplazada), desempleo, así como la progresiva carencia de terrenos urbanizables y los altos costos de las viviendas que llevan a las familias a habitar la periferia de la ciudad, muchas de ellas zonas de riesgo hacia los límites de la meseta, alrededor de cuerpos de agua y zonas de escarpa. Bajo estos supuestos, la Política pública de vivienda y hábitat formulada en la ciudad previó un conjunto de medidas hacia este objetivo. En efecto, se incluyó la necesidad

¹⁹ BID (2010) Land Markets in Latin América, Economía Urbana y CAMACOL.

de adelantar programas de Mejoramiento Integral de Barrios con una característica diferencial que corresponde al desarrollo de fuertes procesos participativos con las comunidades, así como la destinación de los recursos provenientes de plusvalías para adelantar estos programas. Dentro de estos programas se incluyen los de legalización de asentamientos y titulación de predios en los términos establecidos por la Política Nacional de vivienda.

Frente a este asunto, el POT vigente en Bucaramanga estableció la necesidad de hacer corresponder, como en las otras ciudades analizadas, los suelos con clasificación de mejoramiento integral con los asentamientos precarios objeto de legalización, dado que el anterior POT establecía áreas de mejoramiento integral que no necesariamente correspondían a zonas de origen ilegal. Bajo este supuesto, este POT definió dos tipos de tratamientos de mejoramiento integral: en primera medida, suelo con tratamiento de mejoramiento integral de tipo complementario, que corresponde a zonas con desarrollo incompleto frente al entorno y contorno de las viviendas (equipamientos, vías de acceso y servicios públicos principalmente); y en segunda medida, el tratamiento de mejoramiento integral bajo la modalidad de reordenamiento, que incluye zonas que requieren legalización, reconocimiento y MIB.

Pereira y las carencias habitacionales existentes más allá de la zona urbana consolidada.

En Pereira, el referencial se constituyó alrededor del *mejoramiento de las condiciones de habitabilidad enfocando los programas hacia el mejoramiento integral de asentamientos humanos, priorizando hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema*. Los supuestos bajo los cuales se constituye este referencial resaltan la importancia de este tipo de políticas para mejorar la calidad de vida de las personas, la recuperación del entorno, y la construcción de confianza hacia el Estado.

A partir de la revisión realizada al POT vigente (adoptado mediante acuerdo 35 de 2016) es posible identificar que se puso un énfasis considerable en la situación de la vivienda ubicada en suelo rural, concentrada en centros poblados y asentamientos rurales menores, así como en las zonas dispersas. El diagnóstico del POT demuestra que las carencias habitacionales principales en estas zonas son cualitativas, teniendo en cuenta algunas particularidades de este municipio en comparación con las otras tres ciudades estudiadas: Según el DANE, en Pereira cerca del 16% de su población vive en la zona rural del municipio, porcentaje notablemente superior al de las otras

ciudades estudiadas como Barranquilla donde la cifra no alcanza el 0,05% o Bucaramanga con apenas un 1,6%²⁰. A lo anterior se suma que este municipio presenta un fenómeno considerablemente alto de viviendas y asentamientos en suelos suburbanos, en comparación con otras ciudades del país, lo cual está asociado a la amplia extensión de esta subcategoría del suelo rural en comparación con otras ciudades del país²¹ lo cual genera un fenómeno de expansión de la ciudad hacia las periferias, con poca regulación y notables carencias habitacionales. Por lo anterior, hay una importante concentración del déficit cualitativo en las viviendas rurales del municipio en especial con acceso a servicios públicos, equipamientos colectivos y factores estructurales de las misma. En este orden de ideas, el POT 2016 incluyó un conjunto de lineamientos al respecto permitiendo que programas como los de Mejoramiento Integral de Barrios (dentro de los cuales se contemplan proyectos de mejoramiento de vivienda) puedan realizarse en suelos rurales sobre las viviendas allí ubicadas. Así las cosas, desde el análisis diacrónico de la temporalidad de las políticas de vivienda en este municipio podría considerarse que en 2016 se generó una ruptura al respecto; así mismo, comparando las políticas de vivienda de las cuatro ciudades objeto de estudio, por este factor Pereira desarrolló un elemento diferencial en sus políticas de vivienda tipo I. Adicionalmente, el POT contempló de forma específica la necesidad de que la administración implemente subsidios de vivienda para mejoramiento en el área urbana y rural.

En Pereira, se han presentado dos fenómenos a considerar frente a las tendencias de ocupación del territorio que tienen una incidencia determinante en políticas de vivienda tipo I, y que guardan especial relevancia sobre la problemática de los asentamientos precarios y las carencias habitacionales de sus hogares. En primera medida, el crecimiento poco planificado del suelo suburbano, lo cual genera un desarrollo inadecuado y poco controlado frente a la ocupación de las periferias en la ciudad. Lo anterior guarda relación con el crecimiento de la demanda de vivienda campestre y para actividades recreativas lo cual genera la expansión de la ciudad hacia las zonas periféricas; atado a lo anterior, los menores costos de la tierra en estas periferias impulsan los procesos de urbanización de bajo costo, donde se concentran grupos de estratos bajos, incluyendo población desplazada, así como la alta recepción del flujo migratorio que tiene la ciudad.

²⁰ Según el DANE, a 2022 cerca del 11,3% de la población total del Distrito de Cartagena residía en la zona rural.

²¹ Esta particularidad se analizará más adelante en el subcapítulo sobre el Análisis cognitivo y temporal de políticas de vivienda tipo III

Como segunda medida, la integración poco planificada y espontánea de la conurbación Pereira – Dosquebradas ha generado el crecimiento deficiente y desarticulado de los desarrollos urbanísticos de este sector, con grandes deficiencias en equipamientos colectivos e infraestructuras. Por lo anterior, en esta y otras zonas de la ciudad se han construido asentamientos populares informales con problemas notables frente a la seguridad de la tenencia, la exposición a amenazas naturales (inundación, deslizamiento), accesibilidad, vías de comunicación, saneamiento básico y servicios públicos, entre otros. Según el documento de diagnóstico del POT 2016, este fenómeno guarda relación con un precario impulso a la construcción de vivienda social en el municipio, en conjunto con la poca efectividad en la entrega de subsidios a la demanda impulsada por el gobierno nacional, así como la localización atomizada y dispersa de las urbanizaciones con escasa o nula articulación y funcionalidad sobre el territorio y el resto de la ciudad.

Lo anterior da cuenta de un proceso atomizado de crecimiento urbano con notables deficiencias habitacionales, razón por la cual, como se dijo antes, se contempló la posibilidad de que los programas de Mejoramiento Integral de Barrios se puedan desarrollar en asentamientos humanos tanto urbanos como rurales. Sin embargo, observando las disposiciones sobre tratamientos urbanísticos de los suelos desde el POT 2016, se encuentra que apenas el 2,5% del suelo urbano de la ciudad tiene tratamiento de Mejoramiento Integral, relación mucho menor a la de las otras ciudades estudiadas. A pesar de lo anterior, es preciso reconocer que en esta ciudad el POT amplió la posibilidad de que el MIB se desarrollara en otros suelos que no tengan necesariamente tratamiento urbanístico de Mejoramiento Integral.

Cartagena: alto número de asentamientos precarios y en situación de riesgo. La reconstrucción del referencial de las políticas de vivienda en Cartagena ha tenido un reto característico, por cuenta del elevado número de alcaldes que han gobernado esta ciudad durante los últimos tres periodos legales de gobierno local (9 alcaldes en 10 años)²². Lo anterior ha

²² Para efectos de este análisis, se toman en cuenta los Planes de Desarrollo correspondientes a los alcaldes que gobernaron durante los cuatro periodos de gobierno más largos desde 2012 a la fecha: Estos son Campo Elías Terán (1 de enero de 2012 - 14 de noviembre de 2012), Dionisio Vélez (22 de julio de 2013 - 31 de diciembre de 2015), Manuel Duque: (1 de enero de 2016 - 2 de agosto de 2017) y, William Dau Chamat (1 de enero de 2020 – presente).

generado traumatismos en la implementación de las políticas públicas debido a que no han logrado mantener rutas de acción a mediano o largo plazo desde el nivel local. Sin embargo, en los Planes de Desarrollo analizados, así como en el POT vigente (adoptado mediante decreto 0997 de 2001) es posible identificar un referencial concordante frente a las políticas tipo I, el cual gira en torno al *mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en la vivienda y el entorno de los hogares pobres, con un reconocimiento e integración de los barrios marginales para lograr un entorno urbano estable y mayor satisfacción del lugar donde se vive*. Los algoritmos que han configurado este referencial, por ejemplo, frente a la legalización de barrios, van en línea con el aumento de la base gravable para captar mayor volumen de recursos por cuenta del impuesto predial, o, frente a los programas de titulación de predios, la legitimación de la situación jurídica constituye una garantía para la obtención de créditos, incentivar la inversión o eliminar conflictos limítrofes.

La política de Vivienda del POT vigente en Cartagena (decreto 0977 de 2001) estableció dentro de sus proyectos el de mejoramiento de viviendas, cuyo referencial mantiene sincronía con el identificado en los Planes de Desarrollo para el periodo analizado. Sus estrategias priorizaron el fortalecimiento institucional de las entidades a cargo del programa, la identificación de las zonas de riesgo en los sectores definidas en el POT de la mano con la estrategia de legalización de predios. Este POT estableció que las zonas objeto de intervención serían los barrios y corregimientos ubicados en áreas sujetas al tratamiento de mejoramiento integral²³ priorizando la Zona Verde (Zona Suroccidental) y la Zona de la Virgen en suelo urbano de la ciudad. Sin embargo, se observa que el POT no prioriza proyectos e instrumentos específicos para intervenir con mayor precisión el déficit cualitativo más allá de definir las zonas de tratamiento para mejoramiento integral o hacer algunas referencias a la necesidad de trabajar sobre los asentamientos de origen informal existentes. Este instrumento se ha enfocado en plantear soluciones para el problema de la “cantidad” de las viviendas más que en la “calidad” de las existentes.

En Cartagena, según un estudio de IDOM (2017), por lo menos el 11% del área urbana de la ciudad corresponde a áreas de asentamientos urbanos precarios, de origen informal, o de desarrollo marginal. Según el documento de diagnóstico para la formulación del nuevo POT de Cartagena,

²³ Según la ley 388 de 1997, el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral es aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad

cerca del 52,1% del total de los predios de la ciudad se encuentran clasificados como zonas de mejoramiento integral (total o parcial) ubicados principalmente en la Ciénaga de la Virgen, el Cerro de la Popa y en la loma de Albornoz, cuya característica común ha sido la de estar ubicados en zonas inundables, áreas susceptibles a los movimientos en masa o a la exposición de amenazas naturales que generan riesgos a sus pobladores. A lo anterior, se suma el fenómeno de urbanización costera irregular ocupando suelos débiles de bajamar, viviendas que se encuentran bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima (DIMAR). Al respecto, el POT vigente priorizó estrategias para relocalizar las familias que habitan en viviendas en zonas de riesgo no mitigable. Por un lado, estableció que dentro del Plan Parcial de Reordenamiento de la Loma de Zaragocilla y Marión y el Plan Parcial de Reordenamiento de los asentamientos de la zona industrial de Mamonal se deberían reordenar y relocalizar los asentamientos humanos precarios en situación de riesgo no mitigable; así mismo, se incluyó el Macroproyecto distrital “Parque Ciénaga de la Virgen” bajo el cual se estableció la necesidad de intervenir integralmente el hábitat en los asentamientos precarios en las zonas invadidas del manglar. Es preciso recalcar que esta zona presenta un fenómeno de invasión descontrolado del cuerpo de agua natural mediante el desarrollo de rellenos y la construcción de viviendas precarias con escasas o nulas conexiones domiciliarias y deficiente acceso a espacio y equipamiento público. El fenómeno de crecimiento de los asentamientos precarios en Cartagena se ha alimentado principalmente de los procesos de desplazamiento a causa del conflicto armado, siendo esta ciudad receptora de población desplazada proveniente de Córdoba, Sucre, Cesar, Antioquia y el Sur de Bolívar principalmente.

Rupturas y continuidades identificadas en la revisión de los instrumentos. Las cuatro ciudades analizadas poseen, en diferentes proporciones, asentamientos humanos sin legalizar, compartiendo causas comunes tales como: insuficiencia de suelo urbanizable para atender el crecimiento de las ciudades, escasa oferta de vivienda social que sea accesible para los hogares de más bajos ingresos, desplazamiento interno y migración, precios de los suelos, suburbanización no planificada asociada a procesos de urbanización ilegal que no logra ser controlada por las administraciones locales, entre otros aspectos.

El fenómeno de crecimiento de los barrios marginales y los asentamientos precarios ha sido intervenido de dos maneras fundamentales: por un lado, mediante la legalización de los

asentamientos y el tratamiento de mejoramiento integral correspondiente a los POT como se ha visto anteriormente, y, por otro lado, a pesar de no haber sido incluido en los anteriores análisis, también se desarrolló el control policivo y la persecución judicial bajo el tipo penal de la urbanización ilegal y la indebida ocupación del espacio público. Teniendo en cuenta lo anterior, en las cuatro ciudades estudiadas se desarrollaron acciones en ambos frentes, sin embargo, no resultan ser suficientemente efectivas para impactar considerablemente el fenómeno dado que la invasión y urbanización de predios de manera ilegal sigue en crecimiento alimentada por el desplazamiento interno, los impactos que tuvo sobre la población vulnerable la pandemia por COVID-19 y la migración de venezolanos a estas ciudades capitales, entre otras.

Por lo anterior, el referencial de las políticas de vivienda tipo I en las cuatro ciudades no tuvo diferencias sustanciales, y desde la perspectiva del análisis diacrónico de la dimensión temporal de las políticas, en general se mantuvo una continuidad básica entre una y otra administración. Las cuatro ciudades mantuvieron dentro de su referencial, la importancia de implementar políticas frente al déficit cualitativo de vivienda para enfrentar los problemas de pobreza y pobreza extrema en sus ciudades, a pesar de que unas tengan más afectación que otras. Sin embargo, es posible identificar varias rupturas dentro de las políticas emprendidas por Bucaramanga que generan diferencias principalmente entre las administraciones de las diferentes ciudades a saber: una de ellas corresponde a la formulación de la Política Pública de Vivienda y Hábitat de la ciudad en 2015 incluyendo componentes puntuales para enfrentar el déficit habitacional cualitativo con un enfoque de género y bajo mecanismos que garanticen la participación ciudadana. Otro elemento que puede entenderse como una ruptura es el requisito establecido durante la administración Hernández (2016 – 2019), de complementar los recursos aportados por el municipio para mejoramiento de vivienda con los que obligatoriamente debía entregar el hogar bajo el supuesto de generar un mayor *sentido de pertenencia* sobre tales inversiones.

Desde la lógica de análisis temporal sincrónico, este tipo de políticas se alinearon con lo establecido en documentos de política del orden nacional como el CONPES 3604 de 2009 frente a los programas de mejoramiento integral de barrios (MIB). Los tres gobiernos del orden nacional implementaron programas de este tipo y su ejecución se ha realizado con el concurso y contrapartida de las entidades territoriales. Así las cosas, la lógica de regulación en este tipo de políticas ha sido fundamentalmente territorial, aunque esto no sería posible sin la asistencia técnica

y el acompañamiento jurídico, y en menor medida, financiero, que prestó el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda. Por lo anterior, las políticas tipo I del nivel subnacional y del nivel nacional mantuvieron una relación sincrónica consistente.

3.1.2. Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (Políticas tipo II)

Para evidenciar la importancia de las políticas tipo II dentro de las problemáticas habitacionales de las ciudades es necesario observar el comportamiento que han tenido indicadores como los del déficit cuantitativo de vivienda en un determinado lapso. Para este caso, a manera ilustrativa, podemos analizar el comportamiento que este indicador ha tenido entre los años 2005 y 2020²⁴. Bucaramanga y Cartagena fueron las ciudades que más crecieron en cuanto a su número de hogares, donde Bucaramanga pasó de 137.978 en 2005 a 175.069 en 2020 lo que representó un crecimiento del 27%; por su parte Cartagena pasó de 206.634 en 2005 a 260.220 en 2020, representando esto un aumento del 26% en el número de hogares frente al año 2005. El comportamiento del déficit cualitativo demuestra que Bucaramanga, siendo la ciudad donde más crecimiento hubo en cuanto a número de hogares, es donde mayor reducción hubo frente a este indicador, pasando del 17,77% en 2005 (el déficit más alto de las 4 ciudades) a 5,59%, lo que significó una reducción de 12,18 puntos porcentuales en el déficit cuantitativo. Por el contrario, Cartagena, al tener un crecimiento casi igual a Bucaramanga en número de hogares, fue la ciudad que menos redujo su déficit cuantitativo, pasando del 13,37% en 2005 al 10,30% en 2020 logrando una reducción de apenas de 3 puntos porcentuales en el déficit cuantitativo. A la fecha, es Cartagena la ciudad que mayor número de hogares en déficit cuantitativo posee, contrario a Pereira que con un 4,03% es la ciudad que menos déficit cuantitativo presenta. Luego de Pereira se encuentra Barranquilla con un 5,13%. También es la ciudad que más déficit cuantitativo redujo entre los dos años de referencia con 10,03 puntos porcentuales.

²⁴ Como se anotó en el subcapítulo anterior, el DANE aplicó cambios en la metodología de medición del déficit habitacional, dentro del que se incluye el déficit cuantitativo, en el periodo intercensal 2005 – 2018 por lo que esta comparación se hace a manera demostrativa únicamente. Los datos para el año 2020 se extraen teniendo como base las proyecciones elaboradas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

Otro factor por considerar en el análisis de políticas de vivienda tipo II consiste en el comportamiento de la oferta de vivienda en cada ciudad. Un elemento central para tener en cuenta es el comportamiento del licenciamiento en cada ciudad. Según las estadísticas de Edificación – Licencias de construcción (ELIC) del DANE, se tiene que en todas las ciudades el área total aprobada para construcción de vivienda representa una mayor participación frente a todos los demás usos sumados tales como los comerciales, industriales y de servicios. Acumulando el área total aprobada para el periodo de estudio (2012-2021) encontramos que Bucaramanga fue la ciudad que más área para vivienda aprobó (81%), mientras que Cartagena fue la que menos área aprobó para vivienda (67%). Esto demuestra que el sector de la vivienda es sumamente importante dentro del licenciamiento de edificaciones, pero también, para impactar el indicador del déficit cuantitativo.

Ahora bien, si se analiza el comportamiento del área aprobada para vivienda año por año hasta 2022, se encuentra que las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga han tenido un comportamiento decreciente desde 2014, contrario a lo que sucedió en Pereira donde el área aprobada para vivienda prácticamente se ha triplicado.

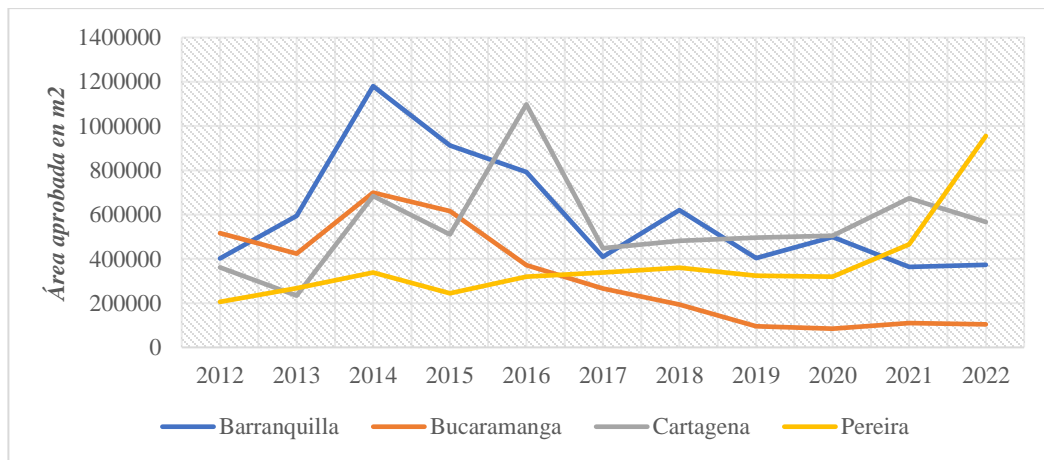


Figura 6: Área total aprobada para vivienda en las cuatro ciudades analizadas entre 2012 y 2022

Elaboración propia a partir de DANE (2023)

Si se realiza un análisis por unidades de vivienda aprobadas se mantiene estos mismos comportamientos en las cuatro ciudades.

Ahora bien, analizando el comportamiento del licenciamiento en las áreas de influencia de estas ciudades es posible identificar que mientras el área aprobada para vivienda en estas disminuye durante la serie, se presenta un aumento en el área total aprobada para vivienda en los respectivos municipios conurbados a esta. Si se analiza Barranquilla se tiene que mientras en esta ciudad hubo una disminución considerable del área aprobada desde 2014, hay un aumento en el área aprobada para vivienda en los municipios que conforman el área Metropolitana de Barranquilla, en especial, en Soledad y Puerto Colombia. En Bucaramanga la tendencia decreciente ha sido prácticamente sostenida desde 2014, sin embargo, los municipios de su área metropolitana (Girón, Floridablanca y Piedecuesta) han presentado un crecimiento sostenido desde 2016. En Pereira, como se dijo, la tendencia ha sido creciente, comportamiento que también puede evidenciarse en los municipios conurbados y que pertenecen a su área metropolitana (Dosquebradas y La Virginia). En Cartagena por su parte, se presentó una disminución en el área aprobada en 2022 respecto de 2014, contrario a lo sucedido en Turbaco donde el área aprobada aumentó considerablemente en comparación con el volumen de licencias que venían otorgándose previamente.

Desde una perspectiva socioeconómica, el comportamiento en la oferta de vivienda puede estar relacionado con la distribución por estratos socioeconómicos. En Barranquilla, la reducción significativa del área aprobada que se presentó desde 2014 obedece principalmente a una fuerte reducción en el área aprobada para vivienda en el segmento de estrato alto (estrato 5 y 6), sin embargo, en esta ciudad la vivienda de estrato bajo (estratos 1 y 2) ha tenido un comportamiento inverso a la de estrato alto manteniendo un crecimiento constante desde 2016 hasta 2021. La vivienda de estrato medio (estratos 3 y 4) mantuvo una tendencia un tanto fluctuante, pero sigue siendo relativamente constante a lo largo de la serie.

En Bucaramanga la significativa reducción del área aprobada de manera sostenida desde 2014 tiene relación directa con la reducción en la vivienda de segmento alto, siendo los últimos 5 años analizados los más críticos en lo que respecta a área aprobada. Lo mismo sucedió con la vivienda del segmento de estrato bajo. El licenciamiento en esta ciudad tuvo una participación mayoritaria de la vivienda de estrato medio todos los años, significando en 2021 el 95% del área aprobada para vivienda en toda la ciudad.

En Cartagena, se observa una mayor participación de la vivienda de estrato bajo en comparación con las otras ciudades analizadas. Es destacable que para los años 2014 y 2019 el área aprobada para este segmento socioeconómico fue más alta que los segmentos medio y alto. Esta ciudad presenta un leve aumento en el área aprobada para vivienda desde 2012 del cual participan los tres segmentos socioeconómicos analizados de forma más igualitaria que las otras ciudades; en otras palabras, en esta ciudad hay una mejor distribución entre el licenciamiento para vivienda de estrato bajo junto con la de estrato medio y la de estrato alto en comparación con las otras tres ciudades analizadas.

Como ya se mencionó, Pereira se ha caracterizado por poseer un comportamiento creciente en área aprobada para vivienda a diferencia de lo sucedido con Barranquilla y Bucaramanga. Sin embargo, este aumento se debe a un crecimiento sumamente importante de la vivienda del segmento de estrato alto frente a los otros dos segmentos. El área aprobada para vivienda de estrato medio se mantuvo relativamente constante, sin embargo, desde 2012 el licenciamiento para el estrato alto siempre fue mayoritario. Si se incluye 2022 se tiene que el licenciamiento de vivienda de estrato alto alcanzó sus máximos históricos con más de 479 mil metros cuadrados aprobados. Por su parte, el licenciamiento para vivienda del segmento de estrato bajo siempre fue minoritario durante toda la serie tal y como sucedió en Bucaramanga, a diferencia del año 2014 donde fue levemente mayor que la del segmento de estrato medio.

Ahora bien, si se analiza el acumulado del área aprobada por estrato socioeconómico para todo el periodo analizado, se tiene que en todas las ciudades el área aprobada para vivienda del segmento de estrato bajo fue menor que los otros dos segmentos. A pesar de esto, en Cartagena casi la tercera parte del área aprobada corresponde a este segmento, sin embargo, es levemente mayoritaria el área aprobada para segmento de estrato alto. En Pereira fue mayoritaria el área aprobada para vivienda del segmento de estrato alto (49%), por su parte, Bucaramanga es de lejos la ciudad con mayor área destinada para vivienda del segmento de estrato medio (75%), mientras que en Barranquilla el área destinada a vivienda de los segmentos de estratos medio y alto es prácticamente igual.

Lo anterior se corresponde con el área total aprobada para VIS y VIP en cada ciudad. Según la ELIC del DANE, en todas las ciudades fue significativamente mayor el área destinada a vivienda No VIS frente a la VIS y VIP. Apenas el 5% del área aprobada en Bucaramanga fue para VIS y

VIP; Cartagena llegó al 40% para ambos tipos de vivienda mientras que Barranquilla y Pereira no superaron el 30% del área total aprobada para VIS y VIP. Lo anterior demuestra debilidad de los programas de fomento a la construcción de vivienda social en estas ciudades, en especial, aquellas donde la participación de la VIS y la VIP es significativamente menor frente a la No VIS, demostrándose con ello dificultades para enfrentar el déficit cuantitativo de vivienda. Sin embargo, una de las dificultades con las estadísticas de licenciamiento es que dejan por fuera la dinámica constructora que se realiza anormalmente o que no está regulada, desconociendo la construcción de asentamientos irregulares y la invasión de predios, situación que impacta el déficit cuantitativo, pero también el cualitativo como se evidenció en el subcapítulo anterior.

Ahora bien, es preciso complementar el análisis estadístico presentado anteriormente con la reconstrucción del referencial sectorial de estas políticas junto con lo que los instrumentos de planificación y de gobierno han establecido al respecto en cada una de las ciudades estudiadas:

Barranquilla: escenario favorable para la construcción con escaso desarrollo de vivienda social. Frente a este tipo de políticas de vivienda, en Barranquilla el referencial giró en torno a la importancia de *garantizar vivienda digna a la población más pobre y vulnerable, lo cual repercute directamente en su calidad de vida.* Bajo esta premisa, los tres gobiernos analizados implementaron proyectos de construcción de viviendas de interés social y prioritario, con metas cuatrienales entre 8.000 y 9.000 unidades habitacionales en esta ciudad.

Barranquilla cuenta con una ventaja comparativa para el desarrollo de estas políticas y es el contar con el sector de la construcción más dinámico entre las cuatro ciudades analizadas. Según Camacol Atlántico²⁵ varios son los factores que han incidido en este comportamiento. Uno de ellos es el precio del metro cuadrado para vivienda, y en especial, para vivienda social, siendo Barranquilla la ciudad con el precio promedio más bajo entre las principales ciudades capitales del país (Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín y Cartagena). Otro aspecto que se destaca es la atracción de inversionistas de gran peso que provienen del interior del país. Así mismo, según Camacol, el departamento del Atlántico es el tercero a nivel nacional que más demanda subsidios y el cuarto a nivel nacional con más ventas de vivienda, dinámica que se ha expandido más allá de la ciudad de

²⁵ Extraído de la entrevista realizada a Laura Restrepo, Gerente de Camacol Atlántico.

Barranquilla, potenciando el desarrollo de la construcción en los municipios conurbados de Malambo y Soledad, entre otros. Sobre este último aspecto, la dinámica constructora de la ciudad y del área metropolitana demuestra que el crecimiento urbano está concentrándose fuera de los límites geográficos del distrito lo que ha llevado a una pérdida de participación poblacional de Barranquilla en dicha área metropolitana. Podría afirmarse que la política de vivienda en Barranquilla ha sido muy débil o inexistente. La estrategia de vivienda en el POT vigente da un fuerte peso a la reubicación de hogares en situación de riesgo no mitigable, así como a los usos de renovación urbana y redensificación, como se verá más adelante. Sin embargo, no brinda instrumentos adicionales que le permita a la ciudad fortalecer sus programas de vivienda social en otras partes de la ciudad, enfrentando con mayor contundencia el déficit cuantitativo que presenta.

Bucaramanga: un escenario poco favorable para la construcción de vivienda social. En Bucaramanga, las políticas tipo II destacaron la importancia de *lograr el cierre financiero para adquirir vivienda complementando el aporte financiero de los hogares, sumado a un proceso de acompañamiento a las familias para garantizar el acceso a vivienda con sostenibilidad*, a lo anterior se suman los esfuerzos de la ciudad por entregar subsidios complementarios al nacional, de tal manera que dicho cierre financiero se logre efectivamente. Tal subsidio complementario existe desde 2013. El subsidio consiste en la entrega de recursos adicionales por 10 SMMLV para hogares con personas con discapacidad y la entrega de 8,5 SMMLV para hogares víctimas del conflicto armado. Es característico en el gobierno Hernández (2016 – 2019), la idea de que debía *generarse una cultura del ahorro y buenos hábitos financieros para crear sentido de pertenencia por la vivienda*, lo cual parte del supuesto de que programas como los de viviendas 100% subsidiadas no generan sentido de pertenencia en sus beneficiarios, lo que traería consigo problemas conexos como los de la poca apropiación del espacio público o la inseguridad²⁶. En esta ciudad se establecieron metas disímiles en cuanto a iniciación y entrega de unidades de VIS, que

²⁶ Al respecto, Roa (2022), afirma que programas como los de las 100.000 viviendas gratuitas implementadas desde el primer gobierno de Santos, generaron problemas asociados con la pobreza por cargas económicas a los beneficiarios, pérdida de capital social, desconexión a equipamientos y lugares de trabajo, así como violencia. Entrevista disponible en <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/la-marginalidad-oculta-de-las-politicas-de-vivienda-gratuita-en-colombia>

oscilaron entre 300 unidades para la actual administración y más de 1.700 unidades durante la administración del alcalde Luis Francisco Bohórquez.

Según el POT vigente y la Política Pública de Vivienda y Hábitat de la ciudad de Bucaramanga, la oferta de vivienda presenta serias dificultades que impiden un desarrollo dinámico de la vivienda social. En primera medida, la capacidad del municipio para albergar más construcciones se ha limitado respecto a la tendencia creciente de la población dado la poca disponibilidad de expansión de la ciudad por cuenta de escasos suelos urbanizables. Esto puede comprobarse con el fuerte decrecimiento que ha tenido el licenciamiento de vivienda año tras año. En segunda medida, esta expansión demográfica frente a la escasa oferta de suelo encarece los precios de la vivienda, situación que afecta a todos los estratos socioeconómicos, pero que es particularmente negativo para los estratos más bajos. A esto se suman los elevados costos de la construcción en la ciudad, los cuales son mayores para viviendas unifamiliares y multifamiliares que el promedio nacional, por lo cual, son las familias con menos recursos y a quienes debe dirigirse la política de vivienda social, las que menos posibilidades tienen de acceder a una vivienda en la ciudad por lo cual pierden poder adquisitivo, en comparación con las demás ciudades del país. Ante esto, los instrumentos de planificación transversales de la ciudad proponen varias estrategias para enfrentar esta problemática. Por un lado, la Política Pública de vivienda de la ciudad rescata la idea de fortalecer la coordinación con el área metropolitana de Bucaramanga a fin de fortalecer las estrategias mancomunadas para disminuir el déficit habitacional. Adicionalmente, propone la creación de subsidios complementarios para compra de vivienda, alianzas con entidades financieras, el establecimiento de un banco virtual de materiales, el fomento del cooperativismo y la autogestión, entre otras. Además, se busca promover el acceso a vivienda digna a través de formas alternativas como el arriendo y el leasing, así como impulsar proyectos de vivienda productiva que generen ingresos para los habitantes. También se proponen incentivos municipales para la construcción de viviendas destinadas al arrendamiento, aspecto diferenciador comparando con las otras ciudades. La Política también propone un robusto componente de fortalecimiento institucional del INVISBU como entidad encargada de liderar la política de vivienda de la ciudad, a lo que se suman otros aspectos que diferencian la política de vivienda tipo II de esta ciudad con las otras tres analizadas y es la simplificación de trámites, el fortalecimiento de la participación ciudadana en los proyectos de vivienda y planes parciales, equidad de género y acceso de mujeres cabeza de familia a programas de vivienda. Frente a este último punto se

destaca que en todas las ciudades el déficit cuantitativo en hogares con jefatura femenina es mucho mayor que los que tienen jefatura masculina, sin embargo, Bucaramanga es la única ciudad que establece un enfoque de género en su política de vivienda.

Por cuenta de la limitada oferta de suelo urbanizable en Bucaramanga, el POT enfatiza en la necesidad de fortalecer los procesos de redensificación de la ciudad, lo cual se demuestra con el cambio progresivo que ha tenido la tendencia de tipologías de vivienda construidas, siendo los apartamentos los que mayor prevalencia tienen dentro de las viviendas en la ciudad. Sin embargo, es necesario resaltar que el POT vigente no cuenta con una política de vivienda clara y delimitada por lo que, más allá de establecer las normas y usos urbanísticos obligatorios, no es claro en definir programas o estrategias en aras de dar mayor peso al sector de la vivienda social dentro del ordenamiento del territorio en la ciudad.

Por lo anterior, se puede identificar una disparidad entre lo que establecen los diferentes gobiernos frente al desarrollo y construcción de vivienda social, y las posibilidades que existen en la ciudad para que estas metas se efectúen realmente. El contexto económico de la ciudad, la disponibilidad de suelo y sus precios, la posibilidad de expansión de la ciudad y los costos de la construcción traen consigo dificultad para que se alcancen metas generosas frente a construcción de vivienda.

Prevalencia de desarrollos de vivienda de estrato alto en Pereira. En Pereira, las políticas de vivienda tipo II abordaron la necesidad de *garantizar un mayor número de unidades habitacionales para la población más pobre y vulnerable, rescatando la importancia de que tales desarrollos se efectúen en entornos incluyentes y un hábitat sustentable, dando prevalencia a los derechos de las personas por sobre las soluciones de infraestructura.* Bajo este entendido, las tres administraciones adelantaron programas orientados a la construcción de más unidades de vivienda de interés social y prioritario (con metas para cada cuatrienio entre 2.000 y 5.000 unidades), a lo que se suma la creación de un documento de política pública de vivienda y hábitat que fue finalmente formulado pero negado en 2022 por el Concejo de la ciudad²⁷, meta que fue establecida dentro del Plan de Desarrollo de la actual administración. Los supuestos que orientaron la idea de

²⁷ Este documento puede verse en <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/4405/comision-tercera-del-concejo-aprobo-la-politica-publica-de-vivienda-y-habitat-del-municipio/>

fortalecer la gestión y construcción de unidades habitacionales VIS y VIP en la ciudad, consideran que la solución al problema del déficit habitacional cuantitativo es la construcción y asignación de viviendas, lo cual repercute en el cambio social y en la calidad de vida de las personas.

Según los documentos técnicos de soporte del POT vigente de Pereira, el municipio presenta una tendencia creciente de construcción de vivienda hacia las zonas suburbanas del municipio. Estas viviendas son principalmente de tipo campestre y recreativo, pertenecientes al segmento de estrato alto como se pudo evidenciar en la primera parte de este subcapítulo. De las 4 ciudades, Pereira tiene el índice más alto de construcción en suelos suburbanos, situación que genera exclusión poblacional y segregación espacial por estratos socioeconómicos, lo cual conlleva a un fuerte fenómeno de gentrificación y elitización del territorio. Así mismo, el POT destaca que esta dinámica genera un fuerte impacto ambiental deteriorando los recursos ecosistémicos, así como sobre las fuentes de agua. Según los documentos técnicos del POT, esto puede deberse a la falta de una política de vivienda clara y delimitada para la ciudad, lo cual provoca que, al igual que como sucede en Barranquilla, la dinámica de producción de vivienda en la ciudad dependa estrechamente de las estrategias sectoriales nacionales por cuenta de una débil gestión y protagonismo de la administración local para fortalecer la producción de vivienda desde la ciudad.

Lo anterior demuestra que a pesar de que las administraciones pongan la lupa en la necesidad de realizar desarrollos de vivienda para estratos pobres de la población, el ordenamiento territorial y la dinámica de licenciamiento gestionada por las mismas administraciones están dando prioridad a desarrollos de estrato alto trayendo consigo problemas de desplazamiento de la población, profundizando los problemas habitacionales de otras índoles.

Cartagena: desarrollo urbano desigual y estancamiento en la reducción del déficit. En la ciudad de Cartagena, la focalización de los beneficiarios de la política de vivienda tipo II es característica en la construcción del referencial. Aunque los cuatro gobiernos analizados afirmaron sobre la importancia de *dinamizar la construcción de vivienda para los hogares no propietarios para combatir el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad*, en las administraciones de Terán (2012 – 2013), y Dau (actual), se habla de una focalización a partir del estrato socioeconómico (estratos 1, 2 y 3); sin embargo, en la administración de Duque (2016 – 2017), se da prioridad además, a los hogares que se vieron afectados por fenómenos naturales. So pena de

lo anterior, es posible identificar que, en las cuatro administraciones se resalta la importancia que tiene la política como instrumento de lucha contra la pobreza extrema en la ciudad. Las cuatro administraciones establecieron metas de construcción de unidades VIS y/o VIP entre las 4.000 y las 9.000 viviendas.

Ahora bien, según el documento diagnóstico de revisión del POT 2023, teniendo como base datos de Coordinada Urbana²⁸ se tiene que el número de proyectos de vivienda para estrato seis ha sido más alto que para los demás estratos durante varios años, lo cual denota una mayor ocupación del área útil del suelo para vivienda. En esta misma línea, otra problemática atada al licenciamiento de vivienda de estrato alto en Cartagena tiene que ver con el alto desarrollo de viviendas suburbanas o campestres y el desarrollo hotelero en suelo rural y la línea costera de la ciudad como respuesta al crecimiento turístico de la ciudad. Estos fenómenos generan impactos en el uso del suelo y en la dinámica urbana reduciendo la disponibilidad de suelo para vivienda social, aspecto que será abordado en el siguiente subcapítulo. Junto a esta problemática, esta ciudad se destaca por un elevado fenómeno de gentrificación, especialmente en territorios insulares, situación impulsada por la inversión turística que pueden llevar a cambios en la composición socioeconómica de dichos territorios y generar desplazamiento de la población local de bajos recursos hacia zonas deprimidas de la ciudad.

Así las cosas, a pesar del notable desarrollo de vivienda social en Cartagena y la vocación de las distintas administraciones por priorizar desarrollos habitacionales para la población pobre, estos esfuerzos no han surtido efectos importantes dentro de indicadores como los de déficit cuantitativo o de pobreza multidimensional. Una de las razones que podrían asociarse a esta situación podría ser la atracción de población pobre a lo que se suma un desarrollo turístico contraproducente que genera desplazamiento de las poblaciones pobres y rurales hacia zonas deprimidas de la ciudad, aumentando las carencias habitacionales de la misma.

Rupturas y continuidades identificadas en la revisión de los instrumentos. Las cuatro ciudades destacaron un elemento común que puede considerarse una *continuidad* dentro del

²⁸ Coordinada Urbana es un sistema de información georreferenciada de Camacol que permite reúne información relacionada con el mercado inmobiliario, la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora y otros indicadores relacionados con el gremio

análisis diacrónico de la temporalidad de estas políticas, y es la importancia de impulsar la construcción de viviendas de forma masiva como elemento necesario para reducir el déficit habitacional cuantitativo. A esto se articula el impulso a los programas de subsidios de vivienda tipo VIS y/o VIP liderados por el gobierno nacional, por lo cual, los alcaldes de estas ciudades actúan como *regidores* (Jolly, 2010) de las disposiciones establecidas por la política sectorial del gobierno Nacional. Frente a lo anterior, ciudades como Barranquilla y Bucaramanga establecieron metas de entrega de VIP gratuita, en línea con lo establecido en la ley 1537 de 2012 que crea el Subsidio Familiar de Vivienda en especie. Sin embargo, este tipo de objetivos dependieron de los mecanismos de asignación y los cupos establecidos en las normas correspondientes a las fases I y II del citado programa de vivienda gratuita implementados durante las dos administraciones de Juan Manuel Santos. Adicionalmente, todas las administraciones destacaron la importancia de orientar estas políticas hacia la población con carencias económicas, pobreza, pobreza extrema, damnificados, víctimas o con carencias de vivienda, tal como lo ha establecido la política sectorial nacional al respecto.

Sin embargo, es posible identificar dos rupturas de la política de vivienda tipo II en la ciudad de Bucaramanga con la administración Hernández (2016 – 2019), como en la administración Cárdenas (2020 – presente). En la primera de ellas, se creó desde el Plan de Desarrollo local un subsidio complementario al otorgado por el gobierno Nacional para garantizar el cierre financiero y adquirir una VIS o VIP. Este programa se mantiene hasta la actualidad por lo que el gobierno Hernández marcó una ruptura con respecto a su antecesor. La segunda ruptura identificada corresponde a la creación de un subsidio de arriendo para COVID 19. La pandemia marcó un punto de inflexión en algunas políticas públicas subnacionales, por lo que, en Bucaramanga, la creación de tal subsidio significó un esfuerzo complementario de la administración por suplir el déficit de vivienda en la ciudad.

Sin embargo, resulta común en todas las ciudades el fuerte desarrollo de la construcción de vivienda en segmentos de estratos medios y altos por sobre el segmento de estrato bajo. Algunas de las razones que pudieron determinar tales comportamientos consisten en la rentabilidad esperada por parte de los gestores de vivienda, resultando más lucrativo la construcción de vivienda No VIS que de VIS y VIP. La dinámica del licenciamiento en las ciudades asigna mayor cantidad de área a los desarrollos de estratos medio y alto, confinando los desarrollos de estrato

bajo a las periferias y zonas donde el suelo tiene menos costos, pero que se caracterizan por no poseer suficientes equipamientos, vías de comunicación o acceso a servicios sociales entre otros. Por lo anterior, se evidencia una contradicción entre lo que esperan las administraciones locales frente al desarrollo de vivienda y lo que finalmente el mercado y las posibilidades económicas permiten en cada una de las ciudades.

3.1.3. *Análisis cognitivo y temporal de las políticas de vivienda que tienen que ver con la dotación de suelos urbanizables (Políticas tipo III)*

Barranquilla: apuesta hacia la redensificación y el crecimiento hacia adentro. Esta ciudad estableció dentro de su referencial de políticas de vivienda tipo III, *la renovación integral y la redensificación de zonas estratégicas de la ciudad, buscando su revitalización social y económica, promoviendo la ocupación ordenada del territorio.* Frente a lo anterior, las administraciones analizadas priorizaron la intervención del Centro histórico de la ciudad y la rivera del río Magdalena como lugares potenciales para desarrollar proyectos urbanísticos de vivienda (para los casos de los sectores de la Loma y Barlovento en la administración Char 2016 – 2019), o el aprovechamiento de suelos y edificios en el centro histórico de la ciudad con destino a la vivienda para revitalizar dicha zona de la ciudad.

En la construcción de este referencial, ha sido importante la imagen de la “urbe ribereña” que buscó promover la administración Char, no solo para el desarrollo de vivienda alrededor del río, sino para potenciar la competitividad de la ciudad y la apropiación del espacio público como ciudad a orillas del Magdalena.

Otro valor que hizo parte del referencial de la política sectorial de vivienda en la ciudad, especialmente durante la administración de Elsa Noguera consistió en el *apoyo al desarrollo a partir de la generación de riqueza y la superación de la pobreza mediante el aumento de la funcionalidad de la ciudad como nodo del sistema económico mundial*

Ahora bien, Barranquilla, como fue evidenciado en subcapítulo anterior, ha venido presentando una pérdida constante de participación poblacional dentro de su área metropolitana,

situación que va de la mano con la restringida oferta de vivienda social a su interior lo que convierte a la ciudad en un débil oferente de soluciones habitacionales para la población más pobre. Según los diagnósticos elaborados para el POT, la fuerte dinámica comercial e industrial por cuenta del marcado carácter mercantil de la ciudad ha impulsado la de ocupación de los suelos hacia estos usos que han copado rápidamente zonas como las áreas adyacentes los sistemas de caños y el río Magdalena por su importancia estratégica en el transporte marítimo y fluvial. Dada esta dinámica, la ciudad experimentó una expansión hacia el norte y noroccidente, contiguo a un proceso de expansión residencial de clase alta en estas direcciones, por lo que las clases medias y bajas se empiezan a expandir hacia la conurbación con Soledad y Malambo hacia el sur de la ciudad. Esto ha generado una marcada segregación socioeconómica entre el norte y el sur de la mano con una elevada dispersión territorial de las zonas residenciales que ocasiona grandes problemas de comunicación, vías y servicios públicos en las zonas de expansión pobres de la ciudad, así como una escasa presencia del Estado en estos lugares. Lo anterior ha llevado a la población a desplazarse hacia dichos municipios conurbados donde ha aumentado la oferta de vivienda para el segmento de población de estrato bajo y medio.

Así las cosas, el POT vigente en Barranquilla propuso un modelo de crecimiento compacto que le permita a la ciudad desarrollar expansión en altura en las zonas que por su potencialidad urbanística y densidad lo permitan. Para ello, el POT en línea con las normas nacionales en la materia, establece que, en los Planes Parciales, las unidades de actuación urbanística y los proyectos de renovación urbana se destinen porcentajes mínimos para el desarrollo de VIS y VIP, a lo que se suma la aplicación de los esquemas de renovación urbana para VIS y VIP en los sectores aledaños a las principales vías de comunicación con el sur de la ciudad hacia la conurbación con Soledad.

Así mismo, el POT busca dotar los suelos de expansión de la ciudad para que reciban actividades industriales con el fin fortalecer los usos residenciales dentro de la ciudad construida, buscando evitar que la población siga desplazándose hacia los municipios conurbados. Frente a este aspecto, Barranquilla posee cerca del 18% de su suelo total con destinación para expansión urbana, representando la proporción más alta en relación con el área total de la ciudad para este tipo de suelo dentro de las 4 ciudades analizadas.

El POT vigente en Barranquilla es expreso en afirmar que, en aras de reducir el déficit habitacional existente en la ciudad, el Distrito debe concentrar sus esfuerzos en el desarrollo del Macroproyecto Villas de San Pablo, mediante el cual se espera incrementar la dotación de suelo urbanizable para VIS y VIP en la ciudad mediante un modelo de cooperación entre la Nación, el Distrito y el sector privado que posibilite oferta de vivienda para los sectores de la población más pobres. Este macroproyecto se planteó sobre suelo de expansión urbana que se incorpora formalmente al perímetro urbano de la ciudad con dicho POT.

Lo anterior denota que, en Barranquilla, la política de vivienda social es débil como se afirmó en el análisis de políticas tipo II, dado que no plantea esquemas nuevos y estrategias que le permitan a la ciudad enfrentar con mayor contundencia el déficit habitacional existente, a pesar de que la ciudad cuente con una amplia oferta de suelo de expansión, que según afirma Camacol, es favorable para el desarrollo de proyectos de vivienda.

Sin embargo, es posible evidenciar una concordancia clave entre los últimos gobiernos de la ciudad junto con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial en materia de vivienda, por cuanto se ha dado especial relevancia a la redensificación de zonas estratégicas de la ciudad que coadyuve a descomprimir la carga urbanística creciente que se ha venido desarrollando hacia la zona de la conurbación con Soledad y Malambo.

Hacia un crecimiento metropolitano que contrarreste la limitada disponibilidad de suelo para vivienda social en Bucaramanga. En Bucaramanga, una continuidad que se puede destacar en el referencial de estas políticas consiste en que se tuvo una concepción convencional común en las tres administraciones analizadas con respecto al ordenamiento del territorio. Por un lado, se resaltó la importancia de *proveer suelo urbanizado suficiente para desarrollar programas de vivienda, que permita desarrollar el potencial de la ciudadanía de una manera concertada con todos los actores del territorio;* y por el otro, la importancia de *generar un modelo de ocupación del territorio que dinamice el desarrollo de los sectores urbanos de manera ordenada.* Al respecto, todas las administraciones destacaron la importancia de gestionar los instrumentos de planificación del territorio dispuestos en la ley.

En Bucaramanga, la disponibilidad de suelo urbanizable presenta varios retos y dificultades a considerar. Según Rocha, Tovar, & Jaramillo, (2006)), hay limitantes de tipo geográfico que impiden el crecimiento de la ciudad más allá de sus límites urbanos ya consolidados. Su expansión sobre la meseta de Bucaramanga impone un límite natural alrededor de esta con la existencia de suelos con elevadas pendientes y en condiciones poco aptas y atractivas para su urbanización. Esta situación llevó a que el POT vigente definiera una nueva zona de expansión urbana de 169,49 hectáreas en las inmediaciones del río Suratá con opción de contar con acceso a agua y saneamiento básico, con lo cual se suprimieron las 162,39 hectáreas de expansión que se habían definido en el POT anterior cerca a la vía a la costa en el norte de la ciudad. La cantidad de suelo de expansión que habilitó el POT vigente representa apenas el 1% del área total del municipio; así mismo, representa apenas el 5% de la relación entre suelo de expansión con el suelo urbano, convirtiendo a esta ciudad en la que menos suelo de expansión tiene habilitado.

A lo anterior se suma el precio de los suelos en la ciudad. Según los documentos técnicos de soporte del POT vigente, entre los años 2000 y 2008 la ciudad presentó un auge mayor al que presentaron las principales ciudades del país, incluyendo Bogotá. Las otras ciudades vieron el 2008 una recuperación del ciclo recesivo que se presentó esa década, volviendo a precios del suelo que tenían en 1995. Sin embargo, Bucaramanga no presentó este retorno en los precios, por lo que el precio de los suelos siguió en aumento convirtiéndose en la ciudad colombiana con mayor incremento entre el 2000 y 2010.

La poca disponibilidad de suelo urbanizable y los elevados costos de este han llevado a un fenómeno de crecimiento de la informalidad. Según Rocha, Tovar, & Jaramillo (2006), Bucaramanga no tiene un mercado origen informal como si lo ha tenido Cartagena, así mismo, la primera ciudad cuenta con menor incidencia de la pobreza que la segunda ciudad. A pesar de estas condiciones, no ha sido posible controlar el crecimiento de la informalidad ni satisfacer la demanda de vivienda de interés social en Bucaramanga.

Otra dificultad frente al desarrollo de la vivienda en la ciudad corresponde a la complejidad de implementar proyectos de desarrollo urbanístico en las áreas de expansión y áreas de interés metropolitano dado que estos abarcan límites de dos municipios. La poca articulación en los alcances de las redes de servicios públicos, los usos y tiempos de los desarrollos urbanísticos entre los municipios y la poca fuerza y protagonismo del área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)

como institución, entre otros, han limitado los desarrollos urbanísticos entre Bucaramanga y sus municipios conurbados. A esta dificultad está asociada la complejidad y demora que lleva la formulación, revisión, concertación e implementación de planes parciales por cuanta de los tiempos y trámites que deben surtir. Esto ha generado desmotivación y poco interés de las empresas constructoras para participar del desarrollo urbanístico de los suelos de expansión urbana, no solo en Bucaramanga sino también en las demás ciudades aquí analizadas.

Tanto la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga como el POT vigente desde 2014 coinciden en la priorización de determinadas acciones para contrarrestar el déficit de suelo urbanizable para vivienda. La principal es la densificación de la ciudad mediante el aprovechamiento del suelo ya urbanizado para la construcción en altura. Así mismo, ambos instrumentos de planificación y de gobierno establecen el mecanismo de Declaratoria de desarrollo prioritario para el desarrollo de terrenos urbanos baldíos y subutilizados con el fin de que sean edificados para vivienda.

Un último aspecto en el que coinciden estos dos instrumentos corresponde al fortalecimiento de la perspectiva metropolitana en el desarrollo urbano para vivienda. Si bien, la oferta de suelo urbanizable en Bucaramanga es muy escasa, el trabajo articulado con los demás entes territoriales del AMB, así como la adopción de un modelo de ocupación del suelo metropolitano, se presenta como una oportunidad para que los desarrollos de vivienda se vuelquen también en los municipios del área Metropolitana amortiguando la demanda de vivienda social existente.

Pereira: amplia disponibilidad de suelo de expansión con poco desarrollo de vivienda social.

En la ciudad de Pereira, el referencial de las políticas de vivienda tipo III destacó la importancia de *promover la oferta de suelo urbanizable con la implementación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, bajo un esquema de hábitat sostenible equilibrado territorialmente*. Bajo este supuesto, las tres administraciones objeto de análisis propusieron gestionar los instrumentos de ordenamiento territorial disponibles, como herramientas que contribuyen a comprender las dinámicas del mercado del suelo, lo cual coadyuva a regular la tendencia especulativa para favorecer una gestión integral del hábitat.

El caso de Pereira es particular dentro del análisis de la política de vivienda en las cuatro ciudades que son objeto de estudio en esta investigación. Este municipio cuenta con el índice más alto de suelo de expansión sobre suelo urbano en este grupo de ciudades, así mismo, según el POT vigente, para el año de su formulación, el municipio contaba con el índice más alto entre las ciudades capitales del país en este mismo aspecto. Por lo anterior, Pereira cuenta con una amplia oferta de suelo habilitado para la expansión urbana de la ciudad lo que lleva a concluir que la ciudad no requiere que se habiliten más hectáreas, sino que se dinamicen los instrumentos de ordenamiento territorial, su financiamiento y gestión para la dotación, urbanización y desarrollo de dicho suelo de expansión.

Frente a este aspecto, la ciudad presenta serios retos que limitan el desarrollo de dicho suelo de expansión. A la creciente especulación con el precio de los suelos²⁹, se le suman las dificultades de accesibilidad vial por las condiciones geográficas y morfológicas del terreno, las pendientes, las zonas de protección o de riesgo no mitigable, las restricciones ambientales, las limitaciones en el acceso a servicios públicos, acueducto, alcantarillado y otras limitantes de carácter físico que llevan a que los procesos de urbanización y construcción tengan altos costos y genere poca atracción para el sector de la construcción en tanto la rentabilidad es mucho menor. Esta situación ha generado un proceso de crecimiento de los asentamientos precarios y las urbanizaciones ilegales como se pudo evidenciar dentro del análisis de las políticas de tipo I, llevando a la ciudad a una profundización de las carencias habitacionales cualitativas.

Otra problemática que demuestra cómo se ha dado la ocupación del territorio y el desarrollo de la vivienda es el del crecimiento del proceso de suburbanización. Como se mencionó los subcapítulos anteriores, Pereira presenta un fuerte desarrollo de vivienda campestre, recreativa y vacacional, generalmente de estrato alto, en los suelos rurales suburbanos y que no cuenta con un control y regulación efectivo por parte de la administración local³⁰. El municipio tiene uno de los porcentajes de suelo suburbano más altos entre las ciudades capitales del país, aunado a un crecimiento constante en el licenciamiento de vivienda en este suelo, generando con ello un proceso de desplazamiento de la población rural hacia las zonas periféricas de la ciudad donde la

²⁹ Según entrevista realizada a la gerencia de Camacol Risaralda, el precio de los suelos, así como los elevados costos para la construcción hacen que en Pereira no se dinamice la oferta de vivienda social.

³⁰ Ver <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/estudio-de-la-u-nacional-indica-que-suelo-suburbano-de-pereira-carece-de-regulacion-articulo-512586/>

tierra es más barata y se concentra el déficit cualitativo existente. Este elevado desarrollo suburbano genera una acelerada ocupación de su suelo, aún más rápido que el desarrollo del suelo de expansión urbana, por lo que Pereira tiende a crecer con desarrollos de vivienda de estrato alto convirtiéndola en un atractivo para el desarrollo de vivienda No VIS y la migración de población del segmento de estrato alto y un municipio cada vez menos favorable para el desarrollo de vivienda social. A esto se suma que la disponibilidad de suelo para usos agropecuarios tiende a disminuir con la expansión de la construcción suburbana.

Así las cosas, el POT vigente en Pereira no determinó áreas mayores a las establecidas en las normas de ordenamiento territorial anteriores para expansión urbana. El plan priorizó el desarrollo de planes parciales en estos suelos con exigencias mínimas para VIS y VIP, así como el impulso al Macroproyecto Gonzalo Vallejo Restrepo, sin embargo, como lo menciona el diagnóstico elaborado en 2022 para la revisión del POT vigente, el desarrollo de estos instrumentos ha sido “artificial” por cuenta del poco desarrollo de sus Unidades de Actuación Urbanística. El Plan también opta por fortalecer la redensificación en alturas. Lo anterior por cuenta de que el 99% de las edificaciones de la ciudad no superan los 5 pisos de altura.

Cartagena: gentrificación, segregación y mayor ocupación de suelos en usos diferentes a vivienda social. En Cartagena, las políticas de vivienda tipo III también consideraron la necesidad de gestionar por vía de los instrumentos de planificación del suelo dispuestos en las normas, la habilitación de suelos urbanizables para el desarrollo de programas de vivienda y de construcción de espacio público y equipamientos sociales. El referencial mantuvo un elemento de continuidad durante las cuatro administraciones analizadas frente a *la necesidad de ordenar el territorio en función de las condiciones en materia técnica, jurídica, social, económica y ambiental de la ciudad, con el fin de cubrir, entre otras, las necesidades de vivienda en la ciudad.* Lo anterior se enmarca en la Visión que el POT vigente desde 2001 ha buscado potenciar en la ciudad como *centro turístico, portuario, industrial y de negocios del área del Caribe.* Los supuestos bajo los cuales se construye tal referencial giran en torno a la relación que hay entre la habilitación de suelo urbanizable y el desincentivo a la ocupación ilegal de suelos y a las zonas de protección ambiental de la ciudad, lo anterior como una forma de garantizar el *buen vivir* de los ciudadanos. Ahora bien, durante la administración de Terán, se destacó la importancia de que tal habilitación de suelos se

hiciera con sujeción a la Política Nacional de Vivienda de Interés Social, lo cual pone de manifiesto la articulación entre políticas de Tipo III y las políticas de Tipo II para la gestión y construcción de unidades habitacionales.

Ahora bien, siguiendo el documento de diagnóstico para la revisión del POT en 2023, en Cartagena, la disponibilidad de suelo urbanizable se ha visto afectada por varios factores a considerar. Como se mencionó dentro del análisis de políticas tipo II, el desarrollo de viviendas suburbanas y campestres, así como el desarrollo hotelero ubicado en suelo rural, y en especial, frente a la línea costera ha generado un fenómeno muy marcado de gentrificación y desplazamiento de la población hacia zonas periféricas y deprimidas del municipio, zonas de protección, con escaso acceso a servicios públicos, carencias en sus equipamientos, vías de comunicación, acceso a fuentes de empleo, educación, salud, entre otros. Este fenómeno ha generado un acelerado crecimiento de los enclaves suburbanos cerrados desconectados de la ciudad consolidada que termina por segregar socio-espacialmente a la población en la ciudad.

Otro aspecto consiste en el bajo desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial para el desarrollo de vivienda tales como los Planes Parciales y el uso del suelo de expansión para el desarrollo urbano y de vivienda. En Cartagena, la mayor adopción y ejecución de suelo para vivienda social se ha realizado en el marco del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario, el cual no estaba contemplado dentro del POT de la ciudad dado que el suelo donde este se ubica hace parte de la zona rural del Distrito. Lo anterior demuestra que grandes ciudades como Cartagena dependen de una manera muy importante de las políticas sectoriales nacionales para impulsar sus políticas subnacionales de vivienda, y para este caso, las políticas sobre disponibilidad de suelo urbanizable, siendo de esta manera contradictorio que el ordenamiento territorial, como competencia prevalente de los municipios en Colombia, termine siendo determinado por el nivel nacional lo cual genera una distorsión entre la visión local y la visión nacional del desarrollo territorial y el ordenamiento urbano. El gran rezago que tiene Cartagena frente a la revisión a largo plazo de su POT ha llevado a que hasta el año 2023 se estén incorporando formalmente disposiciones de ordenamiento territorial sobre un macroproyecto que se adoptó en 2008.

El mercado del suelo y la dinámica del licenciamiento para construcción en la ciudad ha llevado a que los usos más lucrativos se ubiquen en locaciones estratégicas, concentrando a la población pobre y los proyectos de VIS y VIP en usos menos rentables y periféricos. Muestra de

lo anterior es el fuerte incremento de viviendas para descanso o vacaciones y que no están ocupadas permanentemente. Partiendo de cifras del Censo General 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, la ciudad pasó de tener un 1,4% de viviendas desocupadas y un 0,28% de viviendas temporales en 2005 a un 8% de viviendas desocupadas y un 4% de viviendas temporales en 2018, siendo el sector rural donde más evidente es este fenómeno. Lo anterior denota que la oferta de vivienda también se ha volcado a satisfacer la demanda turística en la ciudad al ofrecer viviendas para ocupación temporal por población flotante, generando con ello una disminución del suelo urbanizable con potencialidades para vivienda social. Estas problemáticas hacen de Cartagena una ciudad en la que la dinámica en la oferta de vivienda tiende a generar mayor segregación socio espacial y pobreza a pesar del crecimiento económico de la ciudad, adicionalmente, los mecanismos para equilibrar el desarrollo territorial y contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes parecen tener muy poca efectividad. Las dinámicas de desplazamiento y segregación descritas anteriormente han llevado a la ocupación sobre terrenos de bajamar, presentándose fenómenos de urbanización irregular sobre suelos débiles y en zonas de riesgo. Esa situación tiene un impacto importante sobre el déficit cualitativo de la ciudad.

El POT vigente en Cartagena no estableció medidas conducentes a regular la densificación de la vivienda en la ciudad, situación que ha generado un desarrollo supremamente desigual frente a la cantidad de viviendas y la ocupación del suelo en el territorio. Esta situación también ha sido causa de la ocupación de zonas de protección, en especial, alrededor de la Ciénaga de La Virgen donde se concentran la población y asentamientos con mayores carencias habitacionales de la ciudad. Durante el proceso de urbanización no se han fortalecido las estrategias de redensificación sobre la ciudad construida, aspecto que podría contrarrestar la expansión desordenada y la ocupación de suelos que presentan riesgos ambientales. Otro elemento por considerar dentro del análisis de políticas tipo III en Cartagena consiste en la relación que existe entre el Distrito con los municipios a su alrededor. Como se ha podido mencionar, a diferencia de las otras tres ciudades, Cartagena no hace parte de un área Metropolitana funcional que le permita coordinar con mayor efectividad sus políticas de vivienda. Si bien, el Consejo de Estado falló a favor de la conformación del área Metropolitana de Cartagena, en 1999 los municipios colindantes de Turbaco y Turbaná votaron negativamente la consulta para su conformación. Lo anterior no ha favorecido el desarrollo de estrategias asociativas entre estas entidades territoriales a pesar del crecimiento de la

conurbación y el crecimiento de la actividad edificadora en el corredor suburbano que conecta a los municipios con el Distrito.

Concordancias y rupturas identificadas en los instrumentos revisados. Las cuatro ciudades tienen incluidas dentro de sus políticas de vivienda tipo III la necesidad de gestionar instrumentos intermedios de ordenamiento del territorio para habilitar suelos para el uso residencial. Todas las administraciones destacan la importancia de impulsar o Planes Parciales o Planes de renovación urbana, o Unidades de Actuación Urbanística, entre otros, para generar dinámicas de gestión del suelo acordes con las necesidades habitacionales y espacio público de sus respectivas ciudades, estableciendo porcentajes mínimos para desarrollos de VIS y VIP en línea con lo establecido por la normatividad sectorial nacional. Así mismo, todas las ciudades habilitaron en mayor o menor medida suelo de expansión urbana sobre el cual deben desarrollarse también construcción de vivienda social. Sin embargo, es posible identificar varias rupturas de estas políticas en momentos diferentes para cada una de ellas. Por un lado, la revisión a largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial en ciudades como Barranquilla, Bucaramanga y Pereira denota un esfuerzo por actualizar las disposiciones sobre la organización del territorio y su vocación de uso partiendo de las nuevas necesidades y retos de las ciudades. Esta diferencia es sustancial si se toma en cuenta que una ciudad como Cartagena que no ha realizado tal actualización presenta serias dificultades en el modelo de desarrollo de su territorio en aspectos como la densidad de la urbanización, la localización de las actividades económicas y el crecimiento desordenado, sobre todo hacia zonas de expansión como la conurbación con Turbaco, entre otros aspectos.

Haciendo una revisión detallada de los Planes de Desarrollo locales, se encuentra que otra ruptura identificada corresponde a la creación del proyecto “20.000 hogares felices” durante la administración Hernández en Bucaramanga. Tal proyecto, consistió en la habilitación de 200 hectáreas de suelo para la construcción de vivienda bajo la modalidad de autoconstrucción, donde la administración aporta la estructuración zonal, el diseño urbano, la construcción del equipamiento social y el desarrollo de las vías de transporte, por lo cual, el Estado subnacional se convierte en un generador de suelo urbanizable para la construcción privada. Esta iniciativa genera una ruptura en la política de vivienda tipo III en Bucaramanga, por lo menos, con respecto a su antecesor inmediato.

Otra ruptura identificada consiste en la creación del “Banco de Tierras” o “Banco Inmobiliario” en Pereira durante la administración del alcalde Maya (2020 – presente). Esta iniciativa, le permite a la administración municipal identificar las provisiones de terrenos aptos para futuros desarrollos en vivienda, lo cual ha sido constantemente reclamado por el gremio de la construcción representado en Camacol, quienes afirman que una de las principales dificultades en el desarrollo de proyectos urbanísticos de vivienda en esta y otras ciudades del país, ha sido la regulación y el acceso a suelo urbanizable que cuente con un precio de adquisición que garantice construir unidades de VIS y VIP que no superen el tope establecido por la ley³¹.

En Cartagena durante la administración de Manuel Duque, también se estableció la necesidad de ampliar la oferta de tierras con servicios públicos básicos para el desarrollo de proyectos de VIS y VIP mediante un Banco de Tierras, el cual iniciaría con un inventario de 40 hectáreas de suelo en la ciudad. Esta iniciativa tuvo continuación en la administración actual de la ciudad, con la reglamentación del programa de adquisición vía enajenación, expropiación o extinción de dominio de suelos para VIS y/o VIP bajo la administración y gerencia de CORVIVIENDA, sin embargo, la meta en este gobierno fue la de adquirir 10 hectáreas.

Una ruptura identificada con el análisis de los Planes de Desarrollo es la creación de un *Programa de ordenación territorial, recuperación social, ambiental y urbana de la Ciénaga de la Virgen* en la ciudad de Cartagena durante la actual administración. Si bien, el POT había establecido un instrumento intermedio de ordenamiento territorial para intervenir esta zona, en el lapso analizado se pudo constatar que solo durante esta administración se estableció un programa específico en esta línea. Este programa incluiría acciones para realizar la delimitación de los bordes de la ciénaga, la rehabilitación, la construcción de equipamientos, saneamiento básico, reasentamiento de población en zonas en riesgo o de especial protección y la renovación urbana de esta zona de la ciudad, la cual se ha caracterizado por poseer una de las zonas con mayores problemas habitacionales y urbanos de la ciudad.

El análisis sincrónico de este tipo de políticas subnacionales con la política sectorial nacional demuestra que existe un fuerte componente de *territorialidad* que deja casi que exclusivamente en manos de las entidades territoriales la capacidad para disponer de suelo urbanizable para el

³¹ Extraído de la entrevista realizada a la gerencia de CAMACOL Risaralda en el marco de la investigación.

desarrollo de proyectos de vivienda. Por lo tanto, el desarrollo de estas políticas es un componente necesario para el desarrollo de otro tipo de políticas como las de tipo II. Un elemento de ruptura a considerar frente a la anterior premisa es la implementación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, que para las ciudades objeto de este análisis corresponden a los adoptados durante la primera generación del programa (segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez). Por su parte, en Barranquilla se creó el MISN *Villas de San Pablo*; en Cartagena de adoptó el MISN *Ciudad del Bicentenario*; por su parte, en Pereira se adoptó el MISN *Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo*. Para Bucaramanga no se adoptó un MISN, el más próximo a esta ciudad es el Macroproyecto *Pienta – Homenaje Comunero al Bicentenario* en el municipio de Piedecuesta que hace parte de su área metropolitana, lo cual podría explicarse debido a la falta de suelo urbanizable y de expansión en Bucaramanga; sin embargo, a la fecha, este macroproyecto no ha tenido un presupuesto asignado por lo que no ha habido avances en su desarrollo. Los MISN demandan un esfuerzo de coordinación entre las entidades territoriales para su adopción mediante los mecanismos de ordenamiento territorial en cabeza de estas autoridades, y la financiación por parte del Gobierno Nacional, canalizando recursos de programas como los de Vivienda Gratuita Fase I y II o los subsidios de Mi Casa Ya, entre otros. Por lo tanto, la lógica de regulación dominante en este tipo de políticas ha sido la territorial, con una importante fuente de recursos del gobierno nacional a través de la asignación del SFV para el desarrollo de proyectos urbanísticos en los suelos habilitados por los municipios y distritos.

3.2. Análisis desde las dimensiones espacial y política de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades

De acuerdo con lo establecido en el capítulo I de esta investigación, para analizar las dimensiones política y espacial, se procede a identificar las lógicas de regulación de *acciones específicas* en materia de vivienda (Jolly, 2010) implementados en cada una de las ciudades objeto de estudio. Así mismo, coadyuva a reconocer cuáles son los aspectos, y factores que determinan resultados diferenciados durante la implementación de las políticas de vivienda social en las ciudades colombianas. Para ello, se eligieron los programas “*Mi Casa Ya*” y “*Subsidio familiar de*

vivienda en especie” o “*programa de Vivienda Gratuita Fase I*” en tanto permiten identificar diferentes lógicas de regulación cuando se territorializan tales políticas en cada una de las ciudades. Además, permiten ilustrar la relación entre las apuestas de los gobiernos locales por impactar el problema del déficit habitacional en sus ciudades (lógica territorial), y las disposiciones que en materia de vivienda se establecen desde el nivel nacional del gobierno (lógica sectorial).

Frente a lo anterior, se analizarán los instrumentos reguladores de cada uno de estos programas para definir cuál es la *lógica de regulación dominante* en cada una de ellas. Posteriormente, se analizará la relación de *actores y mediadores* en cada uno de estos programas.

El objetivo de esta sección no es hacer un estudio de caso por cada una de las políticas, dado que no es el propósito de la investigación. Este análisis es apenas una forma de poner a prueba el esquema de análisis utilizado, de tal manera que sea posible ilustrar la *territorialización* de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades estudiadas.

3.2.1. *La territorialización del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) - programa de Vivienda Gratuita – Fase I en cada una de las ciudades*

La ley 1537 de 2012, como una de las rupturas identificadas dentro del referencial de las políticas de vivienda tipo II durante el gobierno de Juan Manuel Santos, creó el programa subsidio de vivienda en especie o vivienda 100% subsidiada. Este programa se focalizó sobre los hogares declarados vulnerables y sin ninguna capacidad de ahorro ni de acceso al mercado financiero (Yepes & Ramírez, 2017). Estos hogares son fundamentalmente los que se encuentran en pobreza extrema, desplazamiento forzado, afectados por desastres naturales y quienes habitan en zonas de riesgo alto no mitigable. El programa incluyó la construcción de equipamientos comunitarios en el entorno de la vivienda (políticas de vivienda tipo IV).

La meta del programa fue la entrega de 100.000 viviendas de interés social prioritario entre 2012 y 2015 (aunque se siguieron entregando algunas unidades faltantes años después), sin embargo, terminaron entregándose 100.146 unidades de VIS las cuales se localizaron en 279 proyectos de vivienda en 211 municipios del país. Posteriormente se ejecutó la segunda fase del programa en municipios de categorías 4, 5 y 6.

Este programa emplea elementos con énfasis en el subsidio a la oferta dado que se ejecutó bajo un esquema en el que el Estado fija las condiciones del mercado y el marco general de la política, mientras que el sector privado se encarga de la ejecución y financiación de los proyectos (Yepes & Ramírez, 2017), cuya ejecución se realizó bajo tres figuras: la compra por parte del Estado de las viviendas en proyectos realizados por privados; la contratación de las constructoras para la ejecución de los proyectos en lotes que aportaron los municipios y; la adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por las entidades territoriales.

	Características del programa	Actores y/o mediadores involucrados		Lógica de regulación dominante
		Nombre actor o mediador	Círculo de decisión al que pertenece el actor y/o mediador	
Objetivos	<p>Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna</p> <p>Definir funciones y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial.</p> <p>Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.</p> <p>Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda.</p> <p>Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.</p> <p>Corresponsabilidad departamental, adelantar funciones de coordinación, dirección, intermediación, integración de distritos y municipios, acompañamiento técnico</p>	Presidencia de la República	Círculo 1	Territorialidad: se establece la coordinación entre el orden nacional y subnacional del gobierno
		Ministerio de Vivienda	Círculo 2	
		Fiduciaria Bogotá S.A.	Círculo 3	
		Entidades territoriales	Círculo 1	
Acceso efectivo a la vivienda de interés prioritario	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio define criterios de distribución de los recursos a través de Fonvivienda.	Ministerio de Vivienda - Fonvivienda	Círculo 2	Sectorial: Manejo de recursos y administración del programa a cargo del gobierno nacional
	Los recursos se transfieren al patrimonio autónomo, entidad que administra los recursos, adelanta			

	convocatorias y selecciona constructores			
	Las OPV podrán aportar sus terrenos para el programa de acceso efectivo a la vivienda siempre y cuando cumplan con los requisitos de priorización y focalización del Gobierno Nacional	Organizaciones Populares de Vivienda	Círculo 3	Territorialidad: Nivel de mediación de las entidades territoriales con las OPV en términos de ordenamiento territorial
	Subsidio de vivienda en especie priorización y focalización según determine el Gobierno Nacional a través del DPS, dentro de los criterios de priorización deben tener en cuenta el pueblo ROM y las comunidades raizales	Departamento para la Prosperidad Social	Círculo 2	Sectorial
		Ministerio de Vivienda	Círculo 2	
Aplicación del SFV	Reglamentación del SFV a cargo del gobierno nacional	Ministerio de Vivienda	Círculo 2	Sectorial
		Cajas de Compensación Familiar	Círculo 3	
Transferencia Titulación y Saneamiento de bienes inmuebles	Entidades del orden nacional y territorial pueden transferir a título gratuito a Fonvivienda o a los patrimonios autónomos o a Findeter o a las entidades que establezca el Gobierno Nacional los bienes inmuebles fiscales de su propiedad de acuerdo con lo establecido en los POT	Fonvivienda Findeter	Círculo 2	Territorialidad
		Entidades territoriales	Círculo 1	
Habitación de suelo urbanizable para vivienda	Los alcaldes de los municipios y distritos envían al MVCT un inventario de los predios de propiedad del municipio, distrito y departamento que se localicen en suelo urbano y de expansión urbana y que se puedan destinar a VIP	Entidades territoriales	Círculo 1	Territorialidad: Las entidades territoriales como gerentes del ordenamiento de su territorio
	En los planes parciales con tratamiento de desarrollo urbano y de expansión urbana se determinan los porcentajes de suelo que deben destinarse a proyectos de vivienda de interés prioritario	Entidades territoriales	Círculo 1	
	A iniciativa del alcalde municipal o distrital podrán incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de Vivienda	Entidades territoriales	Círculo 1	

de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, mediante el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial	Autoridades ambientales	Círculo 2	
---	-------------------------	-----------	--

Tabla 1: Actores y lógica de regulación dominante programa Vivienda gratuita

Tomado de Fontecha (2015)

En este programa es posible identificar que intervienen las dos lógicas de regulación, tanto la de la sectorialidad como la de la territorialidad. La lógica sectorial recoge las funciones de administración y disposición de los recursos financieros del programa. Este programa, al enfocarse en el subsidio a la oferta, fue el más costoso dentro de la política de vivienda del presidente Juan Manuel Santos. Según (Yepes & Ramírez, 2017), el programa costó un total de 4,4 billones de pesos, por lo que en promedio cada casa costó 42 millones de pesos.

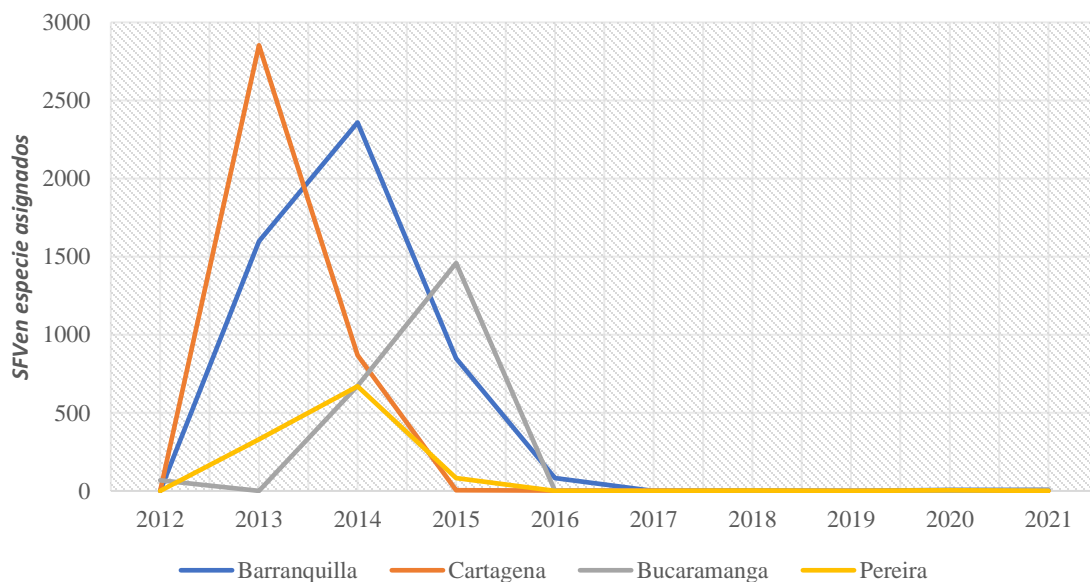


Figura 7: Asignación del subsidio familiar en especie o programa de Vivienda Gratuita en las cuatro ciudades de estudio

Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (2022)

El anterior gráfico muestra que, dentro de este programa, la ciudad que llegó a tener más número de unidades de vivienda gratuita asignadas por año fue Cartagena durante el 2013. Así mismo, es posible identificar que el periodo comprendido entre 2013 y 2015 fue el momento donde

más unidades de vivienda se entregaron en estas ciudades. Sin embargo, al analizar el acumulado por ciudad, en Barranquilla es donde más subsidios de VIS gratuita se entregaron, para un total de 4.902, seguido de Cartagena con 3.734, Bucaramanga con 2.209 y en último lugar Pereira con 1.902. En términos de inversión, bajo esta lógica, Barranquilla es la ciudad donde más recursos se invirtieron con 203.883 millones, seguido de Cartagena con 153.229 millones, Bucaramanga con 83.295 millones y, Pereira con 44.237 millones.

Si se normalizan estas cifras con respecto al número de hogares, se tiene que en Barranquilla por cada 10.000 hogares se entregaron 24 viviendas, seguido de Cartagena con 22 viviendas, Bucaramanga con 16 y finalmente Pereira con 9 por cada 10.000 hogares.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este programa tiene un importante componente de ordenamiento territorial, los municipios o distritos tuvieron un nivel de injerencia en la configuración y ejecución del programa, adicionalmente, la gestión de los proyectos de vivienda requerían de la labor que realizara el respectivo municipio o Distrito, por lo que es posible afirmar que se configuró un espacio de mediación donde las administraciones subnacionales tuvieron un papel determinante desde la lógica de la territorialidad. Adicionalmente, es posible afirmar que este programa permitió armonizar de mejor manera los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales con las metas del programa, por lo que además de configurarse una coincidencia sincrónica entre los diferentes instrumentos de acción pública, también se materializa la territorialización de la política, y el rol del alcalde como un canalizador de las disposiciones de la política nacional de vivienda en su municipio - distrito, es decir, alguien que se encarga de replicar las disposiciones que en políticas de vivienda establecen las autoridades nacionales.

Con respecto a los actores, en esta política confluyen autoridades que se pueden inscribir dentro del círculo 1 de decisiones. Si bien su poder en cuanto a la definición de las orientaciones de la política de vivienda es dispar, ambas autoridades (alcaldes y ministro de Vivienda) logran influir en la política desde diferentes esferas. La intervención del sector privado es importante. Además de ser los administradores del recurso mediante la Fiducia, también son los gestores de los proyectos, razón por la cual hay mayor participación del sector privado que en otras políticas de vivienda. Hay que tener en cuenta que el esquema privado de ejecución del programa de Vivienda Gratuita fase I fue el más importante dentro de los tres esquemas establecidos en la norma, con una participación del 50% de las unidades de vivienda construidas en el marco de este.

Por lo tanto, el sector privado tiene un importante rol dentro de la ejecución del programa, tanto en la administración de recursos, como en la financiación y en la ejecución de la mayor parte de las viviendas.

Ahora bien, para alcanzar a comprender las diferencias que pueden presentarse en cuanto a la cantidad de SFV en especie asignados a cada ciudad, es importante repasar el procedimiento establecido para la asignación de los cupos correspondiente a los departamentos y, con ello, sus municipios y distritos.

El artículo 5 de la ley 1537 estableció que la distribución de los recursos del programa estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con la expedición de una resolución en la cual se asignarían cupos a los Departamentos y el Distrito capital a partir de criterios establecidos por esta cartera. Sobre este aspecto, el artículo 12 de la citada ley estableció que se beneficiaría en forma preferente a la población vinculada a programas sociales para la superación de la pobreza extrema, en situación de desplazamiento, población afectada por desastres naturales y, que se encontrara viviendo en zonas de alto riesgo no mitigable, entre otros criterios de vulnerabilidad. Frente a ello, el Ministerio de Vivienda expidió la resolución 0502 de 2012 en la que se establecieron 4 criterios puntuales para focalizar los recursos y asignar la cantidad de cupos por Departamento y el Distrito Capital: el número de hogares vinculados a programas sociales para la superación de la pobreza extrema, información que entregaría el DPS; el número de hogares en situación de desplazamiento incluidos en el RUV o en el registro de desplazados; el número de hogares afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, información entregada por la UNGRD; finalmente, el resultado de la combinación del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para vivienda elaborado por el DANE. Al primer criterio se le dio un peso del 30% al igual que al segundo y al cuarto; el criterio número tres, correspondiente a hogares afectados por desastres se le dio un peso del 10%.

A partir de esta fórmula, se calculó el coeficiente por cada departamento (incluido el distrito capital) para la distribución de los 100.000 cupos. Cada cupo, equivaldría a un SFV en especie. Así las cosas, mediante la resolución 0604 de 2012, el Ministerio de Vivienda, a través del Fondo Nacional de Vivienda realizó la distribución de dichos cupos, asignando las cantidades iniciales a cada Departamento. Estos cupos fueron redistribuidos mediante las resoluciones 797, 845, 846 y 870 de 2012 hasta establecer las cantidades correspondientes a contratar en cada departamento y

el Distrito capital. Tal redistribución se podría realizar *teniendo en cuenta las viabilizaciones de los predios públicos y los resultados de los procesos de selección que se adelanten para la adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario*. Los departamentos se encargarían de acompañar a los municipios en el proceso de estructuración y presentación de los proyectos, los cuales fueron evaluados y viabilizados por FINDETER. Los cupos serían asignados teniendo en cuenta los listados del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Si los posibles beneficiarios excedían la cantidad de cupos disponibles por municipio, se realizaría un sorteo para elegir a dichos beneficiarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, las diferencias existentes entre la cantidad con respecto a los subsidios entregados por ciudad se pueden explicar por las siguientes tres razones:

1. Cantidades diferentes de cupos por cada departamento, dado que estos se asignaron teniendo en cuenta los criterios establecidos en la resolución 502 de 2012, asignándose una mayor cantidad a los departamentos con una mayor cantidad de población en condición de vulnerabilidad.
2. Diferencias en cantidad de suelo disponible para la construcción de VIS. En línea con lo hallado en el análisis de política tipo III en cada ciudad, y teniendo en cuenta que el esquema más importante para el desarrollo del programa fue el modelo en el que los constructores se encargaron del diseño y construcción de proyectos en lotes suministrados por las entidades territoriales, se hizo necesario identificar predios urbanos que cumplieran con los requisitos mínimos establecidos en lo que concierne a aspectos técnicos, legales y ambientales para la construcción de vivienda de interés prioritario. Esta evaluación la realizó el FINDETER. De este ejercicio, esta entidad había viabilizado el 45,8% de los lotes propuestos, por lo que la asignación final de cupos por cada municipio dependía en gran medida de la cantidad de suelo disponible viabilizado.
3. La baja capacidad técnica de las entidades para la formulación de planes de vivienda que resulten elegibles por FINDETER afectó la cantidad final de cupos a asignar en cada uno de los municipios postulados de cada Departamento.

Sin embargo, el SFV en especie a través del Programa de las 100 mil viviendas gratis logró dinamizar el mercado de la VIP en cada una de las ciudades.

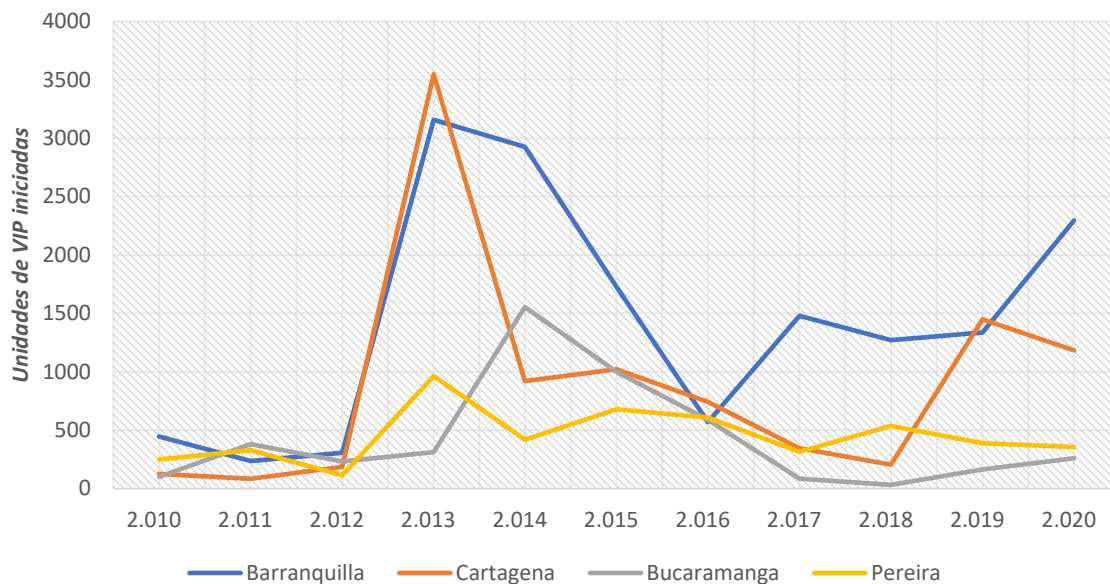


Figura 8: Comportamiento Unidades de Vivienda de Interés Prioritario iniciadas en cada una de las ciudades estudiadas

Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Edificaciones DANE (2021)

De las ciudades analizadas, es posible identificar que el número de unidades de VIP iniciadas por año tuvo un incremento consecuente con el periodo en el cual se iniciaron y entregaron las unidades de VIP subsidiadas por el gobierno nacional, siendo Cartagena la ciudad donde fue más notable el incremento en comparación con el año 2012 y los años posteriores a 2014. Por lo tanto, podría afirmarse que el programa de las 100 mil viviendas gratis, además de considerarse una ruptura dentro del referencial de las políticas de vivienda tipo II en las ciudades estudiadas, así como en el país, también generó un cambio en el comportamiento del mercado de vivienda en estas ciudades, así como en la actividad constructora asociada a este segmento de vivienda.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que con la política de vivienda tipo II *Subsidio Familiar de Vivienda en Especie* implementada a partir de la Ley 1537 de 2012 se imponen dos importante enfoques de política: uno de ellos es un retorno a la idea del Estado constructor, si bien, en la práctica fue el sector privado el que tuvo mayor protagonismo en la construcción de las viviendas y su rol de administrador de los recursos del programa de las 100 mil viviendas gratis le otorgó un rol central en la ejecución de la política, el Estado retomó la idea de construir viviendas, precepto predominante en buena parte de la segunda mitad del siglo XX. En la política de vivienda

del país. Adicionalmente, el enfoque de subsidio a la oferta significó una ruptura en el referencial de las políticas de vivienda de los gobiernos anteriores que dieron prevalencia a los subsidios a la demanda, demostrándose con ello que los subsidios a la oferta pueden hacer parte de políticas de vivienda con un espíritu neoliberal y de mercado.

3.2.2. *La territorialización del programa “Mi casa Ya” en cada una de las ciudades*

Mi Casa Ya, es un programa creado mediante el Decreto 428 de 2015 en el gobierno de Juan Manuel Santos, como complementario al portafolio de política habitacional en el segmento de Vivienda urbana de Interés Social. Posteriormente, mediante el CONPES 3869 de 2016, se le otorga al programa la categoría de importancia estratégica permitiendo la incorporación de algunos cambios.

Según Yepes & Ramírez (2017), *Mi Casa Ya* es un programa de tipo “mixto” en tanto ofrece un subsidio en dinero para la compra de vivienda de interés social, como una cobertura a las tasas de interés. La magnitud del subsidio en dinero depende del nivel de ingresos del hogar, con lo cual obtiene un nivel de progresividad, tal y como se indica a continuación:

RANGO DE INGRESOS	BENEFICIOS OTORGADOS MI CASA YA		
	Subsidio cuota inicial	Cobertura tasa de Interés VIP	Cobertura tasa de interés VIS
0 - 2 SMMLV	30 SMMLV	5% por 7 años	4% por 7 años
2 – 4 SMMLV	20 SMMLV		
4 – 8 SMMLV	No aplica		

Tabla 2: Condiciones del programa Mi Casa Ya

Elaboración propia a partir de Minvivienda (2022)

Este programa funciona bajo una estrategia de libre mercado, en tanto los hogares acuden al mercado para adquirir la vivienda que prefieran y realizan el proceso para obtener los recursos necesarios para su compra vía crédito en el sistema financiero. Debido a ello, el avance del

programa depende de factores económicos y de los movimientos de la oferta y de la demanda en el mercado de vivienda de interés social nueva (Yepes & Ramírez, 2017). Las condiciones para ser beneficiario incluyen el no ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional, contar con el acceso a un crédito para garantizar el cierre financiero, y la vivienda debe estar dentro de rango de valor establecido para la VIS.

De acuerdo con nuestro marco de análisis, el programa “Mi Casa Ya” puede incluirse dentro de las políticas de vivienda tipo II, en tanto su fin es el de impactar el déficit cuantitativo de vivienda a través del mecanismo de subsidio a la demanda. Adicionalmente, es un programa con cobertura nacional, en el marco del cual se han otorgado subsidios a hogares de las cuatro ciudades objeto de estudio desde el año 2015.

	Características del programa	Actores y/o mediadores involucrados		Lógica de regulación dominante
		Nombre actor o mediador	Círculo de decisión al que pertenece el actor y/o mediador	
Administración del programa	Patrimonio autónomo a través de fiducia mercantil para la administración de los recursos del programa a nivel nacional	Presidencia de la República	Círculo 1	Sectorial: No hay participación de las entidades territoriales en la administración de los recursos ni de las políticas del programa
		Ministerio de Vivienda - Fonvivienda	Círculo 2	
		Fiducia - Patrimonio autónomo	Círculo 3	
	El patrimonio autónomo administra los recursos de conformidad con las obligaciones señaladas en el contrato de fiducia	Presidencia de la República	Círculo 1	
		Ministerio de Vivienda - Fonvivienda	Círculo 2	
		Fiducia - Patrimonio autónomo	Círculo 3	
	El monto de los subsidios familiares de vivienda destinados a la adquisición de vivienda de interés social urbana nueva,	Presidencia de la República	Círculo 1	Sectorial: No se incluyen variables territoriales para priorizar a los postulantes

	depende de los ingresos del hogar objeto del subsidio	Ministerio de Vivienda Fonvivienda	- Círculo 2	
Beneficios para los hogares objeto del programa	El programa promueve que hogares con ingresos de hasta 4 SMMLV tengan acceso a soluciones de vivienda nueva propia cuyo valor sea inferior a los 135 SMMLV. Esto se logra facilitando el cierre financiero, mediante la conjunción de un SFV y una cobertura a la tasa de interés	Presidencia de la República	Círculo 1	Sectorial: No se incluyen variables territoriales para priorizar a los postulantes
		Ministerio de Vivienda Fonvivienda	- Círculo 2	
	El programa ofrece para los hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV un SFV de hasta 30 SMMLV, mientras que para los hogares con ingresos superiores a 2 y hasta 4 SMMLV, el SFV puede ser de hasta 20 SMMLV	Presidencia de la República	Círculo 1	
		Ministerio de Vivienda Fonvivienda	- Círculo 2	
	Para acceder al SFV el hogar deberá contar con un crédito hipotecario aprobado, que podrá tener una cobertura a la tasa de interés de 5 puntos porcentuales si el valor de la vivienda es de menos de 70 SMMLV, y de 4 puntos porcentuales si el valor de la vivienda supera los 70 SMMLV y es inferior a 135 SMMLV.	Ministerio de Vivienda Fonvivienda	- Círculo 2	Sectorial: La gestión se realiza por intermedio del sistema financiero sin intervención de entidades territoriales
		Entidades Bancarias	Círculo 3	
El desembolso del subsidio familiar de vivienda asignado quedará condicionado al desembolso del crédito para la adquisición de la vivienda.	Ministerio de Vivienda Fonvivienda	- Círculo 2		
	Entidades Bancarias	Círculo 3		
Condiciones de las viviendas	El Ministerio de Vivienda, define cuáles son los departamentos, municipios y/o regiones en los cuales se ejecutan las viviendas cuyos adquirentes recibirán los beneficios del programa	Ministerio de Vivienda	Círculo 2	Sectorial: La definición de municipios y departamentos se realiza de manera vertical desde el nivel nacional

	El Ministerio de Vivienda revisa los resultados de la implementación del programa y podrá modificar la definición de los departamentos, municipios y/o regiones, justificando lo pertinente	Ministerio de Vivienda	Círculo 2	
	El valor de la VIS urbana nueva en la que se aplicarán los subsidios no puede ser inferior o igual a setenta (70) SMMLV ni podrá superar los ciento treinta y cinco (135) SMMLV.	Ministerio de Vivienda	Círculo 2	Sectorial: El criterio para la selección de la vivienda está dado por términos financieros a nivel nacional y no por asuntos de la lógica territorial
Procedimiento de asignación y legalización del subsidio	Una vez recibida la solicitud para proceder a la asignación del SFV, por parte de la entidad otorgante del crédito, Fonvivienda realiza la verificación de los criterios de adjudicación. Cumplidos los requisitos Fonvivienda procede a expedir el acto administrativo de asignación	Ministerio de Vivienda Fonvivienda	Círculo 2	Sectorial: El trámite de asignación de subsidios se realiza por la entidad sectorial nacional a cargo. No hay injerencia de entidades territoriales
		Entidades Bancarias	Círculo 3	
Otras disposiciones	Los recursos destinados por el Gobierno nacional para la asignación de los SFV deben apropiarse en el Presupuesto General de la Nación a través de Fonvivienda y son comprometidos con cargo a su presupuesto de inversión	Presidencia de la República	Círculo 1	Sectorial: La apropiación de los recursos para el programa dependen del gobierno nacional. No hay contribuciones ni participación de las entidades territoriales.
		Ministerio de Vivienda Fonvivienda	Círculo 2	

Tabla 3: Actores y lógica de regulación dominante del programa Mi Casa Ya

Elaboración propia a partir del Decreto 428 de 2015 y documento CONPES 3869 de 2016

A partir de la anterior tabla es posible considerar que la lógica dominante de regulación es sectorial, razón por la cual los gobiernos subnacionales no tienen un papel determinante dentro de la ejecución del programa. Lo anterior responde a uno de los lemas del programa donde se afirma que no “*existen intermediarios ni tramitadores*” dado que la solicitud del subsidio se realiza directamente en la entidad financiera donde se solicita el crédito de vivienda. Así mismo, el

programa está dirigido a todo el país, a cualquier tipo de población, sin importar condiciones diferentes a las de sus ingresos.

En esta política, intervienen fundamentalmente actores de los círculos 2 y 3 (la Presidencia de la República como actor del círculo 1 está inmersa en todas las políticas de forma transversal). La confluencia de estos dos actores en esta política da cuenta de la estrecha relación que existe entre el sector público (representando en el Minvivienda y Fonvivienda) con el sector privado (fiducia y bancos) para la dirección y administración de un programa de vivienda como este. Según Yepes & Ramírez, (2017), esta confluencia entre estos dos sectores ha significado una mejora en los procesos operativos para la asignación del SFV en Colombia, lo cual ha redundado en la reducción de trámites para los beneficiarios. Desde este punto de vista, según entrevistas con los actores del sector vivienda en las ciudades estudiadas, la eliminación de cualquier forma de intermediación de actores públicos locales como los alcaldes en la ejecución de este tipo de programas, ha reducido la capacidad de realizar actividades proselitistas valiéndose de estos programas públicos.

En las ciudades estudiadas, el comportamiento en la asignación de subsidios de vivienda vía este programa ha sido el siguiente:

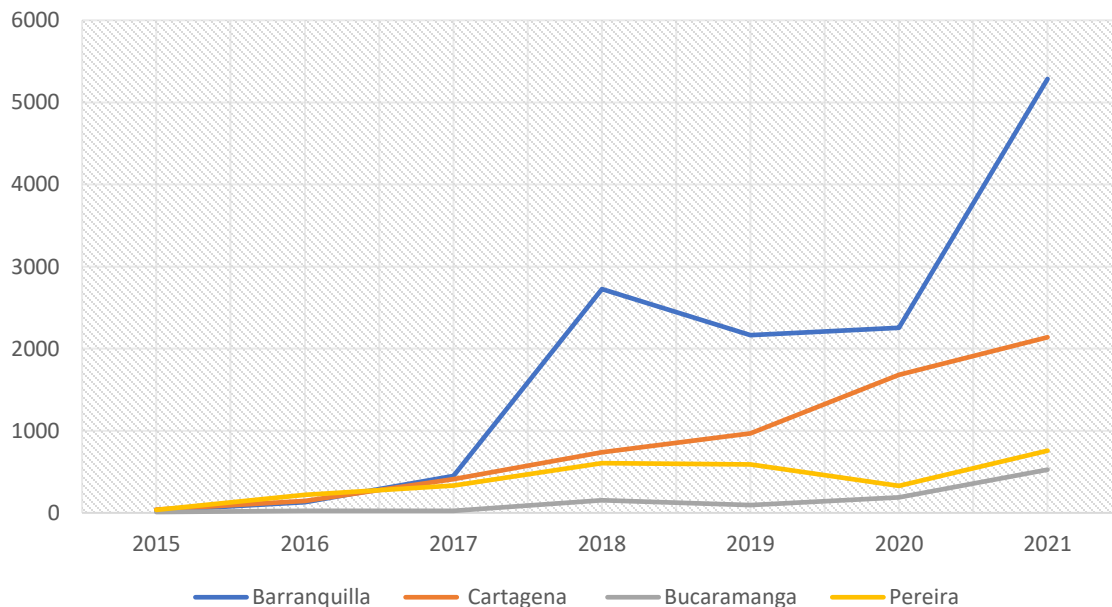


Figura 9: Asignación de SFV Mi Casa Ya en las cuatro ciudades objeto de estudio

Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (2022)

Según el anterior gráfico, Barranquilla ha sido la ciudad que más subsidios de vivienda ha recibido en el marco programa *Mi Casa Ya* hasta 2021 con un total de 13.037 hogares beneficiados, seguido de Cartagena con 6.128, Pereira con 2.870 y en último lugar Bucaramanga con 1.025. En este mismo orden se ubican los presupuestos invertidos por el gobierno nacional para este SFV en cada una de las ciudades. Mientras la sumatoria total de subsidios entregados en Barranquilla, desde la creación del programa hasta 2021 fue de 281.540 millones, en Cartagena se entregaron un total de 128.644 millones, en Pereira 54.268 millones, y en último lugar Bucaramanga con 21.400 millones de pesos. Adicionalmente, se evidencia que en Barranquilla a partir del 2017 hay un incremento considerable del número de hogares beneficiarios, mientras que en las otras tres ciudades se mantuvo un incremento similar al que se venía presentando desde el año 2015 frente a los subsidios asignados.

Ahora bien, normalizando los datos poblacionales de estas ciudades, es posible identificar que, en Barranquilla, en promedio se entregaron 54,9 SFV por cada 10.000 hogares, seguido de Cartagena con 29,3 SFV, Pereira con 25,6 SFV, y en último lugar Bucaramanga con apenas 7,2 SFV por cada 10.000 hogares. Esto demuestra que ciudades como Barranquilla han recibido casi 8 veces más subsidios que otras como Bucaramanga.

El comportamiento en la distribución de los recursos del programa en las diferentes ciudades puede explicarse por múltiples razones. Sin embargo, un factor fundamental puede ser la oferta de vivienda. El comportamiento entre las unidades de VIS iniciadas desde el 2015 (fecha en la que se lanzó el programa) y los subsidios entregados se aprecia en las siguientes figuras:

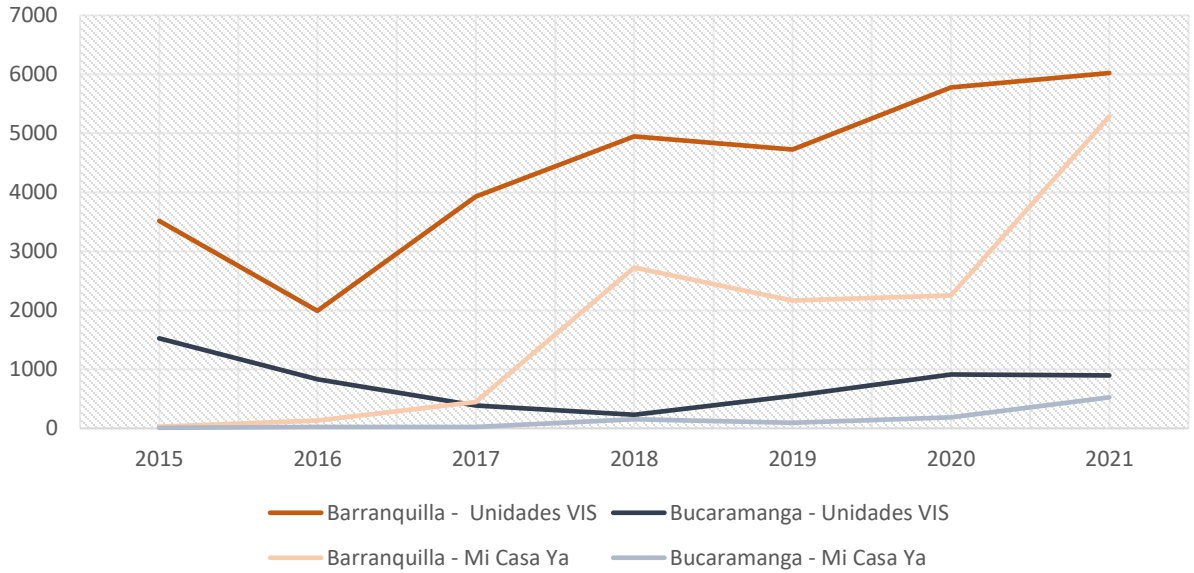


Figura 10: Comportamiento unidades VIS iniciadas vs subsidios asignados Mi Casa Ya en Barranquilla y Bucaramanga

Elaboración propia a partir de datos de DANE (2022) y Minvivienda (2022)

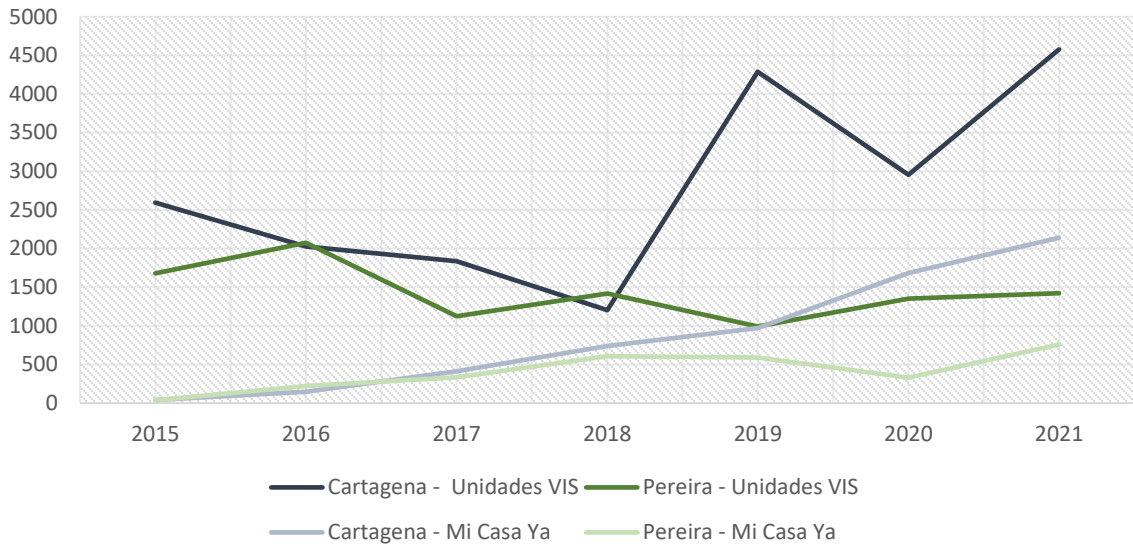


Figura 11: Comportamiento unidades VIS iniciadas vs subsidios asignados Mi Casa Ya en Cartagena y Pereira

Elaboración propia a partir de datos DANE (2022) y Minvivienda (2022)

Las gráficas demuestran una relación similar para todas las ciudades entre el número de subsidios familiares de vivienda Mi Casa Ya asignados y el número de unidades VIS iniciadas.

Barranquilla y Cartagena son las ciudades donde se evidencia un mayor incremento en cuanto a unidades VIS iniciadas entre 2015 y 2021 (71% y 76% respectivamente), mientras que en Bucaramanga y Pereira no se evidencia un crecimiento en el número de unidades VIS iniciadas comparando ambos años. A partir de lo anterior es posible considerar que, el SFV *Mi Casa Ya* puede comportarse como un incentivo a la demanda, en tanto puede favorecer la cantidad de ventas de viviendas, por lo que ampliará el mercado de hogares solicitantes. Lo anterior puede explicarse bajo el supuesto de que el programa favorece el cierre financiero de los hogares con menos posibilidades de acceso a la vivienda.

Así mismo, el programa puede actuar como un dinamizador de la oferta dado que ofrece un incentivo al desarrollo del sector de la construcción con destino habitacional. Lo anterior puede explicarse en razón a que es más probable lograr mayores ventas al ampliarse la demanda con un mercado de hogares que ya pueden contar con cierre financiero gracias al subsidio.

Por lo anterior, es probable que los comportamientos diferenciados entre las ciudades respondan a diferentes dinámicas relacionadas con la oferta y la demanda de vivienda. Sin embargo, la oferta puede estar condicionada por un sinnúmero de factores. Algunos de los factores rastreados para este estudio pueden estar relacionados directamente con el mercado de suelos y las condiciones económicas para el sector de la construcción, los factores institucionales, y también, aspectos socioeconómicos de la población como sus dinámicas regionales. Con relación a los factores del mercado de suelo y la construcción, a partir de las entrevistas realizadas a los gerentes de las regionales de Camacol, fue posible constatar que hay varios factores que pueden incidir en la oferta de vivienda: por un lado, la disponibilidad y precios del suelo y con ello, los costos de la construcción. Como ya se había mencionado, según Camacol Atlántico, *Barranquilla tiene una ventaja comparativa al contar con el precio promedio por metro cuadrado para VIP y VIS más bajo entre las principales cabeceras del país*³², lo cual incentiva la actividad constructora en la ciudad. Lo anterior en contraste con ciudades como Bucaramanga, Bogotá, Medellín o Cartagena donde los costos son más altos. A partir del análisis de políticas tipo III se encontró que en Bucaramanga la oferta de suelo urbanizable es la más limitada de las ciudades analizadas. Así mismo, su Plan de Ordenamiento Territorial prevé una proporción de apenas el 5% de suelo urbanizable con respecto al suelo del área urbana ya consolidada. Esto genera un encarecimiento

³² Entrevista con la gerencia de Camacol Atlántico, realizada en abril de 2022

importante en el precio de los suelos por lo que se desincentiva el desarrollo de proyectos de vivienda social en la ciudad. Por lo anterior, si bien el programa puede jugar como un dinamizador de la demanda, no resulta efectivo si las condiciones relacionadas con políticas tipo III no son favorables a tal demanda.

Otro factor que puede explicar el impacto diferenciado del programa corresponde a la incidencia de la pobreza en las ciudades teniendo en cuenta que este es un incentivo para que las familias con menores ingresos adquieran vivienda. Según lo revisado en el análisis cognitivo de políticas tipo II, Bucaramanga es la ciudad que menos incidencia de pobreza tiene. Así mismo, según las estadísticas de licenciamiento analizadas, la ciudad tiene el nivel más alto en destinación de área para vivienda en el segmento de estrato medio en comparación con las demás ciudades,

En cuanto a los factores institucionales, los trámites, gestiones, carga tributaria y tasas locales pueden influir sobre las decisiones de los constructores para iniciar o continuar desarrollando proyectos de vivienda como se mencionó dentro del análisis cognitivo de políticas tipo II. Otro factor por considerar, según Yepes & Ramírez (2017) es el desempeño fiscal de los municipios (ingresos propios del municipio sobre ingresos totales). Según los autores, en el análisis del programa elaborado para Fedesarrollo, el desempeño fiscal puede ser un indicador del desempeño institucional y financiero del municipio lo que puede afectar las decisiones de los constructores de invertir en programas específicos en ciertos municipios.

Finalmente, en cuanto a las condiciones socioeconómicas y la dinámica regional, según el CONPES 3977 de 2019, la distribución de los recursos en los diferentes departamentos presenta una *correlación positiva con la distribución espacial de los hogares que se encuentran en déficit de vivienda*, lo anterior es consistente con programas que se basan en estrategias de libre mercado. Según el documento CONPES citado, del total de subsidios asignados entre 2018 y 2019, el 22 % se asignó en Valle del Cauca, el 18,2 % en Atlántico, el 7 % en Cundinamarca, el 6 % en Tolima y el 5,5 % en Antioquia. Tres de estos cinco departamentos se encuentran entre los cinco departamentos con mayor participación en el déficit del país: Antioquia (13,3 %), Valle del Cauca (9 %) y Atlántico (6,8 %).

Sumado a lo anterior, es posible evidenciar que, para el caso de Bucaramanga o Pereira, los respectivos municipios que conforman sus áreas metropolitanas experimentaron un crecimiento sostenido en cuanto a unidades VIS iniciadas y número de SFV asignados, por lo que es probable

que la oferta de vivienda se haya desplazado a estos municipios en razón a ventajas comparativas frente a factores como la disponibilidad de suelos o los costos de construcción. Este mismo comportamiento se pudo apreciar en el comportamiento del licenciamiento de viviendas, notándose con ellos que ciudades con importantes conurbaciones como el caso de Bucaramanga terminan por dispersar la oferta y demanda de vivienda en tales municipios, lo cual está asociado también a las relaciones socioeconómicas generadas entre estos y la ciudad eje.

Teniendo en cuenta el anterior comportamiento, es posible evidenciar que la lógica de regulación sectorial bajo la cual está estructurado el programa *Mi Casa Ya* prescinde casi que por completo de la intermediación directa de los niveles subnacionales de gobierno, lo que ha generado que la solicitud y asignación de subsidios tenga un comportamiento diferenciado en las ciudades. Sin embargo, las condiciones del mercado son las que definen el comportamiento de estos programas en las ciudades, por lo cual, el nivel de injerencia de las administraciones subnacionales en el desarrollo de estos programas está orientado a garantizar las condiciones de mercado para su funcionamiento (disponibilidad de suelos, facilitación de la actividad constructora, entre otros) pero que muchas veces no resultan ser efectivas o suficientes para lo que requieren determinadas políticas nacionales.

Ahora bien, aunque los Planes de Desarrollo locales establezcan metas en cuanto a entrega de subsidios, es claro que estas administraciones no tienen injerencia en tales asignaciones, razón por la cual tienen la opción de complementar estos subsidios con aquellos que asignen con cargo a sus presupuestos territoriales, o los que, como en el caso de Barranquilla, puedan asignar otros niveles de gobierno como la Gobernaciones Departamentales³³.

3.3. Lógicas de regulación e intervención sobre la vivienda social en las ciudades estudiadas

³³ En 2022, la Gobernación del Atlántico extendió a Barranquilla la cobertura del subsidio complementario “*Vivienda para la gente*” para la compra de vivienda de interés prioritario cuyo monto equivale a 7 millones de pesos por hogar beneficiario.

Como se ha podido observar, las cuatro ciudades analizadas comparten un conjunto de estrategias y programas implementados en el marco de sus políticas de vivienda, los cuales pueden circunscribirse dentro de diferentes lógicas de regulación y/o intervención del Estado. Estas estrategias han tenido iniciativa o liderazgo tanto desde el nivel nacional a través de la política sectorial de vivienda liderada por entidades como el Ministerio de Vivienda (lógica sectorial) o, su creación, focalización o puesta en marcha se ha dado bajo la dirección de las autoridades subnacionales de las ciudades estudiadas (lógica territorial). En otra línea, estos programas han podido responder en mayor medida a una lógica de redistribución de la riqueza para garantizar el acceso a la vivienda para la población más pobre (lógica de intervención paternalista del Estado), o, por el contrario, han estado orientadas fundamentalmente a maximizar la eficiencia económica con el fin de garantizar el funcionamiento del mercado de vivienda y de suelos, entre otros (lógica de intervención economicista del Estado). Para analizar estos aspectos, a continuación, se presenta un esquema que permite identificar a cuál de estas lógicas responden los principales programas implementados en el marco de las políticas de vivienda en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira luego de la revisión del referencial sectorial realizada en los puntos anteriores:

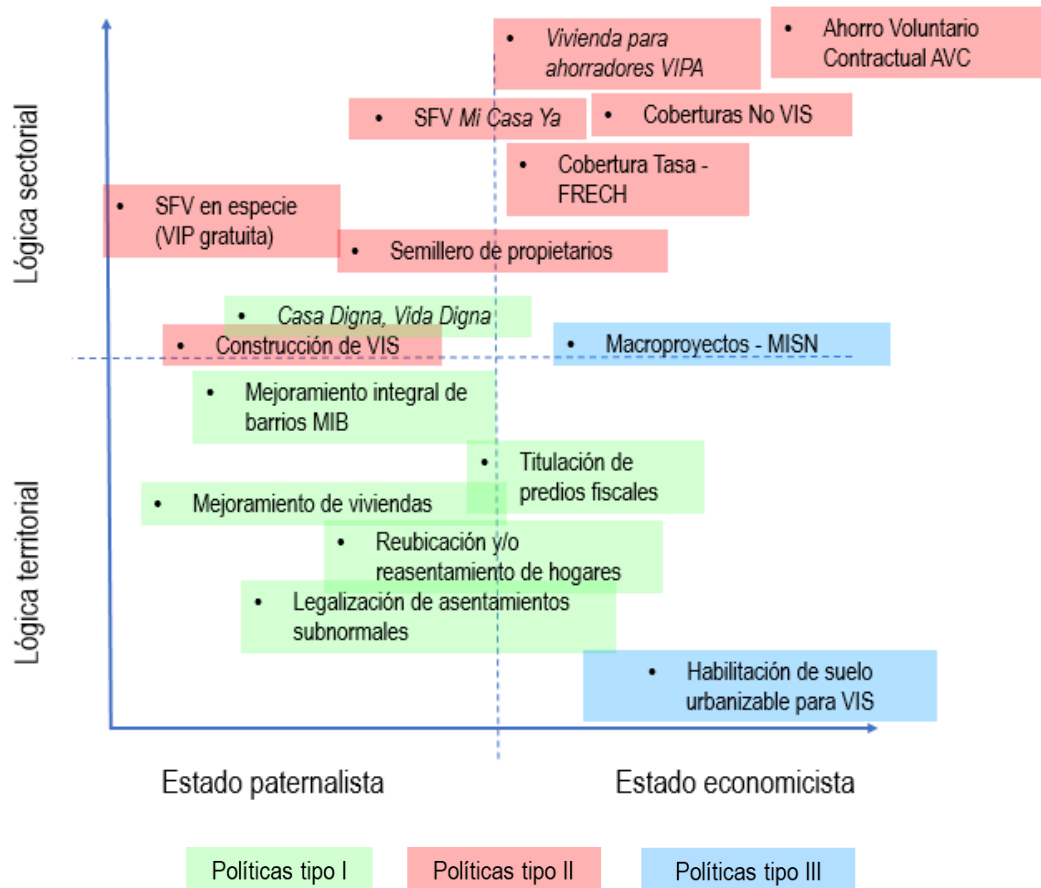


Figura 12: Lógicas de regulación e intervención de las Políticas de Vivienda en las ciudades analizadas

Elaboración propia

Dentro del primer grupo de políticas analizadas están las que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda o políticas tipo I, cuyos programas fueron establecidos dentro de los instrumentos de acción pública analizados en las 4 ciudades. Dentro de estos programas se encuentra el de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB, cuyo referente de política nacional es el CONPES 3604 de 2009. Estos programas engloban un conjunto de intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad en los entornos barriales, lo cual incluye la legalización de asentamientos informales, la titulación de predios, el mejoramiento de las carencias cualitativas de las viviendas, así como de su entorno. Estos programas fueron específicamente establecidos dentro de los Planes de Desarrollo de las administraciones de Jaime Pumarejo (2020-2023) en Barranquilla, Luis Francisco Bohórquez (2012 – 2015), Juan Carlos Cárdenas (2020, 2023) en Bucaramanga, en las tres últimas administraciones de Pereira y, las administraciones de Campo

Elías Terán (2012 – 2013) y Manuel Duque (2016 – 2019) en la ciudad de Cartagena. Estos programas han tenido un origen subnacional³⁴ y progresivamente el gobierno nacional ha adoptado disposiciones normativas con el fin de replicar tales experiencias en varias ciudades del país. A pesar de que no todas las ciudades hayan establecido dentro de sus últimos Planes de Desarrollo o en su Plan de Ordenamiento Territorial programas de MIB, sí se incluyeron en todas las ciudades tratamientos urbanísticos de Mejoramiento Integral en determinadas zonas de estas. Si bien, estos programas se implementan desde los municipios y distritos (lógica territorial), tales facultades han sido otorgadas por el gobierno nacional a los alcaldes para titular predios ocupados ilegalmente con vivienda de interés social desde antes del 30 de noviembre de 2001. Por lo tanto, tal programa tiende a tener un componente de *sectorialidad*, respondiendo, además, a una lógica paternalista, pero con el fin de optimizar las condiciones de funcionamiento del mercado, de tal manera que los nuevos propietarios puedan acceder al mercado financiero. Bajo una lógica similar operan los programas de legalización de asentamientos informales, cuyo sustento normativo más reciente se encuentra en la ley 2044 de 2020 y el decreto 523 de 2021.

El mejoramiento de viviendas fue un programa constante en todas las ciudades, y su lógica de regulación es primordialmente territorial, así como paternalista, en tanto consiste en un subsidio focalizado y canalizado por las administraciones locales para mejorar las condiciones de habitabilidad de los más pobres. Ciudades como Bucaramanga establecieron programas complementarios de subsidio para mejoramiento con recursos municipales (administración de Rodolfo Hernández entre 2016 y 2019), por lo cual, la intervención del Estado fue completamente territorial.

El programa *Casa Digna, Vida Digna* del Gobierno de Iván Duque (2018 – 2022) se concibe desde la lógica sectorial en tanto el Ministerio de Vivienda sería el ente regulador para la asignación de los subsidios de mejoramiento, complementando esfuerzos con otras entidades del orden nacional, sin embargo, su implementación se realizó de forma coordinada con los entes territoriales por lo que este programa tiende hacia la lógica territorial.

³⁴ A principios de la década de los 90 la ciudad de Medellín adelantó el PRIMED a través de la intervención de 15 asentamientos urbanos. Otras experiencias son la implementación del Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios “SUR con Bogotá” entre el 2000 y el 2002, el Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá – PSUB I en 2001 o la puesta en marcha de los Proyectos Urbanos Integrales – PUI (Urbanismo Social) entre 2004 y 2008, por mencionar algunos.

Los programas de reubicación y reasentamiento que fueron explícitamente establecidos en el Plan de Desarrollo de Campo Elías Terán en Cartagena (2012 – 2013) responden igualmente a la lógica de regulación territorial con un espíritu puramente paternalista en tanto consiste en subsidiar la demanda de vivienda para hogares en riesgo no mitigable. Estos programas están incluidos dentro de las estrategias de subsidio a la oferta de VIP debido a que la ley 1537 de 2012 estableció que este sería uno de los grupos poblacionales focalizados para recibir VIP gratuita.

Frente a el citado programa de VIP Gratuita, que fue implementado en las cuatro ciudades objeto de estudio como ya se evidenció, predomina la lógica sectorial de regulación al ser el Ministerio de Vivienda a través del Fonvivienda el encargado de su implementación, así como Prosperidad Social el responsable de conformar las listas de posibles beneficiarios. Debido a que el programa consiste en la entrega de un Subsidio Familiar de Vivienda en especie del 100% se alinea completamente a la lógica paternalista. Otro programa de políticas tipo II que responde a las mismas lógicas es *Semillero de propietarios*, aunque tiene un acercamiento mayor a la lógica economicista de intervención en tanto su objetivo es el de lograr el cierre financiero a través del ahorro y el crédito, por lo que es un mecanismo que busca optimizar el mercado financiero para la adquisición de vivienda.

El programa *Mi Casa Ya*, al igual que *Semillero de Propietarios* responde a las lógicas paternalista – sectorial, sin embargo, a diferencia del programa de Coberturas No VIS del presidente Iván Duque que cubre una parte de la tasa de interés de créditos para un segmento de la población con ingresos medios para dinamizar el mercado financiero y la reactivación económica, *Mi Casa Ya* tiene un componente de subsidio en dinero que está enfocado a la población con menores ingresos, por lo cual, puede considerarse un programa con un objetivo redistributivo.

El subsidio de arriendo por cuenta de la pandemia del COVID 19 implementado en la administración de Juan Carlos Cárdenas en Bucaramanga, hacen parte de políticas tipo II encuadradas en la lógica territorial – paternalista.

Los programas de impulso a la construcción de VIS desde el gobierno nacional mantuvieron una relación sincrónica con los Planes de Desarrollo de las administraciones de las cuatro ciudades estudiadas, por lo tanto, su materialización se dio desde el nivel territorial.

Otros programas como los de Cobertura a la Tasa FRECH I y II implementados desde el gobierno Nacional a través del sistema financiero, a pesar de tener un componente de subsidio, estuvieron enfocados en dinamizar el mercado financiero para favorecer la adquisición de vivienda con un nivel de injerencia casi nulo de las autoridades subnacionales, por lo cual se enmarca en la lógica sectorial – economicista. Bajo esta misma lógica operó el programa de Ahorro Voluntario Contractual, que no posee ningún tipo de subsidio, por lo cual se centra exclusivamente en dinamizar el crédito hipotecario a través del sistema financiero.

Como se explicó en apartados anteriores, los Macroproyectos de Interés Social Nacional, que están incluidos dentro de políticas tipo III, responden a una lógica de regulación sectorial con un fuerte componente territorial. Estos programas son el único ejemplo de políticas tipo III dirigido desde el gobierno nacional que se implementaron en 3 de las 4 ciudades estudiadas. Debido a que su objetivo fue el de ser un vehículo de planeación, financiación y gestión del suelo para el desarrollo del mercado inmobiliario, están más próximos a la lógica economicista, sin embargo, la construcción de vivienda se ha financiado de los diferentes fondos de subsidio de vivienda (Mi Casa Ya, VIPA, VIS Gratuita, entre otros), por lo que estos proyectos se aproximan a un objetivo de redistribución. Ahora bien, la habilitación de suelo urbanizable ha sido una competencia exclusiva de las autoridades municipales y distritales a través de los POT, por lo que además de ser una política con fuerte incidencia territorial, buscan generar las condiciones necesarias para favorecer el funcionamiento del mercado inmobiliario, por lo tanto, se encuadran en la lógica economicista. Los programas Bancos de Tierras existentes en algunas ciudades desde antes de 2012, y el establecido en Pereira en la actual administración de Carlos Alberto Maya responden a las mismas lógicas de regulación. En este grupo de programas se incluyen los instrumentos intermedios de ordenamiento territorial como los Planes Parciales, que fueron implementados en todas las administraciones de las ciudades estudiadas.

El programa con el cual se buscó habilitar 200 hectáreas de suelo durante la administración de Rodolfo Hernández en Bucaramanga hace parte de las políticas tipo III, sin embargo, este pudo desplazarse aún más hacia la lógica paternalista dado que buscaba impulsar la autoconstrucción de vivienda con un fuerte componente de subsidio a la oferta por parte de la administración de la ciudad.

En resumen, es posible identificar que, en su conjunto, las políticas de vivienda tipo I en las ciudades estudiadas tienden a responder a una lógica de regulación territorial bajo una perspectiva paternalista del rol del Estado, por su parte, las políticas tipo II tuvieron un fuerte componente de regulación desde el nivel nacional, con una perspectiva más orientada a favorecer el funcionamiento del mercado (economicista), y las políticas tipo III se encuadraron en esta misma lógica economicista, pero con una tendencia a lo territorial.

CONCLUSIONES

El ejercicio de revisión de las políticas de vivienda en cada una de las ciudades estudiadas demuestra que en todas se implementaron los 3 tipos de políticas establecidos en este estudio. Frente a las políticas del tipo I el referencial sectorial estuvo orientado fundamentalmente a enfrentar los problemas de pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares con carencias habitacionales mitigables, para lo cual, en las cuatro ciudades se llevaron a cabo programas de legalización y Mejoramiento Integral de Barrios, mejoramiento de viviendas y titulación de predios. Frente a políticas tipo II, el referencial estuvo enfocado a la reducción del déficit cuantitativo focalizando la inversión en la población más vulnerable. Para ello en las cuatro ciudades se adelantaron procesos de construcción y entrega de subsidios para la adquisición de VIS y VIP, lo anterior, de la mano con las políticas sectoriales del gobierno nacional. Las políticas del tipo III implementadas en las cuatro ciudades dan cuenta de la importancia de intervenir el mercado de suelos para ampliar la oferta disponible para la construcción de vivienda y equipamientos públicos. En todas las ciudades se implementaron mecanismos intermedios de ordenamiento territorial como los Planes parciales, así como la creación de diferentes instrumentos para la habilitación de suelo urbanizable.

Ahora bien, entendiendo que en todas las ciudades se implementaron estos tres tipos de políticas, es dable afirmar que en todas las ciudades también se hizo uso del subsidio a la demanda como principal instrumento para la gestión de vivienda social en políticas tipo I, y con mayor peso, políticas tipo II. Si bien, parece evidenciarse una ruptura en el referencial de la política de vivienda nacional en 2012, al pasar de un modelo de subsidio a la demanda, agenciado principalmente por el Subsidio Familiar de Vivienda, a una recuperación de la idea del “Estado Constructor” mediante el subsidio a la oferta y la construcción directa de viviendas por parte del sector público: 1. no se identifica esta misma ruptura en políticas de vivienda subnacionales, y 2. Si bien se generó una ruptura en 2012 con la expedición de la ley 1537, el programa de vivienda gratuita en especie no se mantiene como política nacional en materia de vivienda hasta el día de hoy. Como explicación al primer punto, lo que demuestra este ejercicio es que las ciudades dependen profundamente del subsidio a la demanda para favorecer el desarrollo de la vivienda y contrarrestar el déficit cuantitativo existente en sus territorios. Así mismo, algunas ciudades implementaron subsidios a

la demanda complementarios para vivienda como en el caso de Bucaramanga. Si bien, esto pareció ser una ruptura desde la perspectiva de lo que venía pasando en la política subnacional de vivienda, no lo es cuando se analiza la política sectorial nacional, dado que se sigue enmarcando como una estrategia de subsidio a la demanda que el Estado ha adoptado desde la década de los 90; en otras palabras, a nivel subnacional no ha habido un cambio de paradigma en las políticas de vivienda dado que se siguen utilizando los mecanismos de política predominantes desde finales del siglo pasado, haciendo que la política de vivienda responda un modelo de libre mercado que no ha tenido cambios sustanciales. Con respecto al segundo punto, se podría hablar de un cambio de paradigma en la política sectorial nacional si el Estado tuviera como principal eje de su política de vivienda el subsidio a la oferta de manera predominante. Esto no ocurre, por lo que los principales instrumentos de política son los mismos que han imperado en la última fase de las políticas de vivienda en Colombia, el subsidio a la demanda. En resumen, se puede hablar de una ruptura en la política de vivienda a nivel nacional con la expedición de la ley 1537 de 2012, sin embargo, esto se ha hecho en el marco de un paradigma aún predominante de política de vivienda basada en el subsidio a la demanda.

Se identifican más continuidades y concordancias que desfases y rupturas en las políticas de vivienda de las ciudades analizadas. Lo anterior puede explicarse por las siguientes dos razones principales: 1. Muchos de los marcos de acción que tienen los alcaldes para intervenir sobre las carencias habitacionales en sus territorios están reglamentados y restringidos en normas de carácter nacional, tales como las competencias para titular predios fiscales, el marco de política pública para adelantar programas de Mejoramiento Integral de Barrios, la obligatoriedad de incluir cantidades mínimas de suelo para VIS y VIP dentro de los instrumentos intermedios de ordenamiento territorial, entre otros, a lo que se suman los alcances presupuestales dejando a los gobernantes con limitadas posibilidades de generar cambios en estos modelos; 2. Si bien, la incidencia de los problemas habitacionales no es la misma en las ciudades, si lo es en aspectos como las causa de su origen (migración, pobreza, falta de acceso a servicios públicos, entre otros) o las problemas de ocupación, acceso a financiamiento, oferta de vivienda y acceso a suelo principalmente.

En línea con lo anterior, se logró evidenciar que, a pesar de la existencia de una política dual de vivienda en Colombia, donde se supone que los entes territoriales determinan las disposiciones en materia de ordenamiento territorial y el gobierno nacional establece programas sectoriales que buscan aumentar la oferta de vivienda y dinamizan su construcción; no es clara tal división, o por lo menos para los casos específicos de Barranquilla y Cartagena, y en menor medida, para el caso de Pereira. La dos primeras ciudades establecieron casi que exclusivamente el desarrollo de vivienda social nueva en los Macroproyectos de Interés Nacional que el gobierno nacional aprobó y gestionó dentro de sus territorios, lo cual demuestra una debilidad y fragilidad persistente en las administraciones subnacionales para decidir sobre sus políticas locales de vivienda. El gobierno nacional, en materia de vivienda actúa con mayor contundencia sobre el problema de la disponibilidad de suelo urbanizable en las ciudades que estas mismas en el marco de la autonomía que les otorga la ley 388 de 1997 para ordenar sus territorios, lo cual se convierte en la principal herramienta de las entidades subnacionales para intervenir el problema.

Partiendo de lo anterior, es posible afirmar que la política de vivienda en Colombia requiere de un proceso de coordinación entre autoridades nacionales y subnacionales. Si bien, algunas políticas son más proclives a ser direccionadas por el nivel nacional del gobierno, como por ejemplo las políticas de tipo II, su *territorialización* requiere del concurso del nivel subnacional del gobierno en aspectos clave para su implementación como la regulación del mercado de suelos. Lo mismo sucede con las políticas de vivienda que son direccionadas desde el nivel local del gobierno, por ejemplo, con políticas de vivienda tipo I, en tanto las competencias, alcances y facultades otorgadas a dichas autoridades son dadas y reguladas en el marco de normas o documentos de política generalmente construidos desde el nivel nacional. Por lo tanto, la política de vivienda en Colombia es dual.

Si bien, las políticas de vivienda en Colombia pueden regularse desde el nivel central o el nivel subnacional del gobierno, también existe un sinnúmero de factores que intervienen en su *territorialización*, como las condiciones del mercado, los ciclos económicos, las dinámicas y condiciones socioeconómicas o el costo de los insumos, entre otros. Muestra de ello es la implementación del programa *Mi Casa Ya* en las ciudades analizadas. Las diferencias en la distribución de los recursos en las diferentes ciudades estuvieron determinadas por la dinámica del mercado en cada una de ellas, a lo que se suman otros aspectos que favorecen a unas ciudades más

que otras. Para cambiar tales comportamientos, deben existir estrategias de regulación más profundas sobre factores clave como la disponibilidad de suelo urbanizable o la generación de incentivos institucionales para la construcción. Otros programas como el SFV en Especie generó cambios sobre el mercado de VIP en las ciudades donde se implementó. Por lo anterior, la política de vivienda, además de tener impactos sobre las condiciones habitacionales y vitales de la población, puede tener/recibir efectos sobre/del mercado.

Las ciudades dependen en gran medida del gobierno nacional para el impulso a políticas de vivienda social tipo II. Además de ser las políticas más costosas a nivel territorial, están muy asociadas a los programas de subsidio a la demanda del gobierno nacional. Si bien los gobiernos subnacionales han liderado la puesta en marcha de instrumentos de ordenamiento territorial intermedios para la gestión de la vivienda (planes parciales, unidades de actuación urbana, tratamientos de renovación y redensificación de zonas urbanas consolidadas) que requieren de los programas de subsidio a la demanda para dinamizar el mercado de tal manera que cuente con más recursos para comprar vivienda. Este comportamiento es apreciable con el análisis del programa Mi Casa Ya. Con el programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie no hubo una dinamización del mercado dado que se entregaron soluciones de vivienda 100% gratis a los beneficiarios sin que en esto tuviera incidencia el mercado financiero para sostener las necesidades de la demanda.

En línea con lo hallado frente a políticas tipo II, una ruptura a considerar es la creación del subsidio de arriendo en el marco de la pandemia por COVID -19 en Bucaramanga. La anterior ruptura es clave en el ejercicio comparado de las cuatro ciudades dado que es casi nulo el impulso de políticas de vivienda que propendan por el arrendamiento o alquiler de unidades habitacionales. Esta ruptura puede entenderse en Bucaramanga como una estrategia que responde a la poca capacidad de la ciudad para construir vivienda nueva, por lo que la administración debe propender por generar incentivos para el arrendamiento, más aún, en un contexto poco favorable frente a los ingresos de los hogares como fue la citada pandemia.

El comportamiento del licenciamiento de vivienda en las ciudades demostró que en todas es mayoritaria la aprobación que realizan las autoridades subnacionales para vivienda No VIS, así mismo, es de lejos la que más metros cuadrados ocupó en todas las ciudades. Lo anterior da cuenta de que el mercado de No VIS genera impactos negativos sobre el de la VIS al ocupar más suelo

urbanizable, relegando a las zonas periféricas y menos conectadas de las ciudades el desarrollo de proyectos de vivienda social. Así mismo, con el análisis del licenciamiento a partir de la estratificación socioeconómica fue posible determinar que la vivienda de estrato alto es la que más área ocupa, generando segregación socioeconómica y profundización de la desigualdad en las ciudades analizadas.

Las ciudades han obtenido mayor iniciativa para el manejo de políticas de tipo I o que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda. Lo anterior a razón de que el gobierno nacional muy pocos esfuerzos ha destinado al desarrollo de programas para reducir el déficit cualitativo en las ciudades. Una excepción podría ser el programa *Casa Digna, Vida Digna*, en la presidencia de Iván Duque; sin embargo, mayoritariamente este tipo de iniciativas han quedado en manos de las administraciones locales, lo cual genera dificultades frente a su financiamiento y sostenimiento dado los limitados alcances presupuestales que pueden tener los entes territoriales para enfrentar el fenómeno. Ejemplo de ello es la ciudad de Cartagena, donde a pesar de los esfuerzos por reducir el déficit cualitativo, parece haber un estancamiento en dicho déficit que se alimenta de la elevada migración de población pobre y las dinámicas de ocupación del suelo por cuenta del turismo y el crecimiento suburbano.

Ahora bien, en lo que respecta a las políticas tipo III, el análisis permitió determinar que las ciudades de Pereira y Cartagena comparten elementos comunes en cuanto a la forma como se ha venido ocupando su suelo de expansión urbana, así como el suelo rural suburbano. Ambas ciudades han incrementado el desarrollo urbano campestre y vacacional, tanto por cuenta del turismo como por el desarrollo de viviendas de descanso que permanecen desocupadas la mayor parte del tiempo. Este fenómeno terminó por generar fenómenos de desplazamiento de la población rural hacia zonas precarias y periféricas de las urbes, así como segregando socioeconómicamente a la población de la mano con un proceso de gentrificación que desterritorializa y elitiza el uso del suelo en las ciudades. Por otra parte, Barranquilla y Bucaramanga, así como Pereira, comparten una problemática de expansión urbana hacia los municipios conurbados que aumenta el desarrollo de asentamientos con carencias en sus equipamientos, vías de comunicación, acceso a servicios sociales y espacio público, servicios públicos, entre otros. Por lo tanto, estas ciudades han establecido estrategias de redensificación de la urbe consolidada, principalmente en zonas estratégicas de las mismas. Para este tipo de

estrategias, resultan clave figuras asociativas supramunicipales como las áreas metropolitanas, que, para el caso de Bucaramanga, sería la salida a su marcada problemática de suelo para su expansión urbana.

La disponibilidad de suelo urbanizable es otra problemática común que todas las ciudades y gobiernos priorizaron en mayor o menor medida. Así mismo, esto fue objeto de tratamiento dentro de los POT vigentes. En el estudio realizado, se evidencia que Bucaramanga es la ciudad que se ve mayormente afectada por esta situación, trayendo consigo un aumento progresivo de los precios del suelo, razón por la cual la ciudad no ha podido potenciar el desarrollo de vivienda social como las otras tal y como se pudo apreciar con el comportamiento del programa *Mi Casa Ya*. Esta situación ha generado el crecimiento de asentamientos informales en la ciudad, situación que era extraña para el siglo pasado. Lo anterior demuestra que existe una interrelación entre los tres tipos de políticas aquí analizados. A falta de suelo urbanizable, mayor déficit cuantitativo existe y menor oferta de vivienda social se prevé, lo cual impulsa el desarrollo de asentamientos subnormales que acrecientan el déficit cualitativo de vivienda y la invasión de zonas de protección ambiental o suelos de riesgo no mitigable. Por lo anterior, una política integral de vivienda debe contemplar la relación indivisible de estos tres tipos de política específica.

Los precios del suelo y la especulación con los mismos es una problemática que se presenta en las ciudades por cuenta de las dinámicas de ocupación, la oferta de suelo urbanizable y la existencia de equipamientos, vías de acceso y servicios públicos, entre otros. Esto determina qué tanto ha de contarse con un sector privado interesado en el desarrollo de vivienda en las ciudades, sector que resulta clave en el desarrollo de las políticas de vivienda hoy en día dado que es aún hoy el principal gestor de vivienda en Colombia. Las políticas de ordenamiento y regulación del suelo, encomendadas a las entidades territoriales poca efectividad han tenido al respecto por lo que nuevamente es necesario que el nivel nacional acuda a enfrentar este problema, por ejemplo, como sucedió con los MISN en Cartagena, Barranquilla y Pereira.

La pura existencia de suelo urbanizable no determina el éxito de la política de vivienda. Ciudades como Pereira o Barranquilla con un área considerable de expansión urbana no han logrado desarrollar urbanísticamente en porcentajes considerables estos suelos. La razón principal parece ser el poco desarrollo que han tenido los instrumentos de ordenamiento territorial intermedios en las mismas dado que existen limitantes de tipo financiero y administrativo que

hacen del proceso de aprobación de tales planes algo engorroso y dispendioso. A lo anterior se suma el aspecto analizado previamente sobre los precios del suelo, por lo que para muchas de estas empresas no resulta rentable desarrollar VIS, y en mayor medida VIP dada la poca rentabilidad que les podría generar.

En el marco del análisis de dichas políticas tipo III, una ruptura por considerar fue la propuesta del gobierno de Hernández en Bucaramanga del programa “20.000 hogares felices”. Este programa planteaba una solución oportuna frente al déficit de vivienda cuantitativo en la ciudad, así como a la falta de suelo urbanizable. Sin embargo, el programa no logra iniciarse dado que la administración no pudo adquirir el predio para emprender su urbanización. Lo anterior denota el problema ya mencionado en esta ciudad y es la especulación creciente con el precio del suelo lo cual hace que los desarrollos de vivienda social sean muy costosos, poniendo de manifiesto dos aspectos clave a considerar: por un lado, la facultad que se le otorgó a los municipios para determinar cómo ordenar el territorio que administran no garantiza que haya un efectivo control sobre las dinámicas especulativas en el mercado de los suelos y; la habilitación de determinadas cantidades de suelo urbanizable dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial no garantizan necesariamente el éxito de una política de vivienda dado que hay factores de por medio como el desarrollo de los mecanismos legales y administrativos para urbanizar estos suelos, así mismo, los costos y rentabilidad para el desarrollo de proyectos de vivienda sobre tales suelos, aspecto que podría atraer o repeler a las empresas urbanizadoras y gestoras de tales proyectos. Esta situación también es apreciable en los casos estudios de Pereira, y en menor medida Cartagena.

La ruptura identificada con el establecimiento del Banco de Tierras en Pereira hace parte de una estrategia por contar con un inventario de tierras urbanizadas para el desarrollo de vivienda social. Esto responde a la problemática existente en esta ciudad relacionada con la poca disposición de suelo dotado, a pesar de contar con la mayor cantidad de suelo de expansión urbana de las ciudades aquí analizadas. Por lo tanto, termina por ser esta una iniciativa útil para darle viabilidad al desarrollo de estos suelos en la ciudad. Este mismo banco de tierras se planteó en Cartagena, respondiendo a la problemática de habilitación de suelo urbanizable dotado que poca regulación ha tenido dado que el POT vigente en esta ciudad es del año 2001, razón por la cual el ordenamiento territorial en la misma no se corresponde con las lógicas y dinámicas socioeconómicas actuales del Distrito.

Las rupturas generadas con la revisión a largo plazo de los Planes de ordenamiento Territorial en Barranquilla, Pereira y Bucaramanga desde 2012 da cuenta de diferencias sustanciales en cómo se concibe el desarrollo urbano y cuál es el papel de la vivienda en las ciudades colombianas. Así las cosas, los POT, como elemento común replantearon la necesidad de habilitar más suelo urbanizable, dado que este no termina siendo el problema central. Estos instrumentos hicieron énfasis en mayor o menor medida sobre cómo desarrollar el suelo urbanizable ya habilitado, debido a que las tasas de urbanización de los mismos, pasada la vigencia del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial de primer orden eran aún bajas. Lo anterior denota que es necesario que los gobiernos subnacionales armonicen sus instrumentos de planificación y gobierno sobre el ordenamiento de su territorio con las necesidades actuales y la prospectiva de ahora.

Lo anterior da cuenta que la mayor parte de rupturas en la política de vivienda se presentan en las de tipo III o que tienen que ver con la dotación de suelo urbanizable. Lo anterior puede explicarse en razón al esfuerzo de las administraciones locales por solucionar el problema de la suficiencia de estos suelos para el desarrollo de vivienda social. La efectividad e impacto de tales políticas es un asunto que no correspondía analizar en esta investigación por lo que corresponde a otros ejercicios investigativos determinar los efectos de estas determinaciones de política.

A partir del rastreo de las políticas de vivienda en las ciudades analizadas, fue posible identificar que algunas tienen una tendencia mayor a optar por lógicas de regulación paternalistas desde el nivel territorial (como las políticas tipo I), en comparación con políticas tipo III que estuvieron más enfocadas a favorecer el funcionamiento del mercado también desde la lógica territorial (lógica economicista). Si bien, las políticas tipo II estuvieron más enfocadas en el funcionamiento del mercado bajo la batuta del nivel central del gobierno, *Mi Casa Ya* o *VIP Gratuita* pueden considerarse como los principales programas implementados por el Gobierno Nacional dentro de los correspondientes segmentos de población y vivienda a los que estaban enfocados. Lo anterior demuestra que tanto las autoridades nacionales como subnacionales pueden intervenir las problemáticas habitacionales bajo la lógica paternalista o la lógica economicista, cada una en el marco de sus competencias legales.

Un importante instrumento dentro del referencial de las políticas de vivienda en Bucaramanga fue la formulación de una Política Pública de Vivienda y Hábitat específica para la ciudad en 2015. Este instrumento posee un conjunto de valores, normas y algoritmos que no posee ningún otro

instrumento de planificación sobre el asunto de vivienda en la misma ciudad o en las otras ciudades. La inclusión de un enfoque de género, el componente participativo en la formulación e implementación de los diferentes programas de vivienda o la determinación de acciones específicas para fortalecer la institucionalidad sobre vivienda en la ciudad son aspectos diferenciadores que pueden priorizar otras problemáticas que muchas veces o los planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial pasan por alto. Esto les permite a los gobiernos tener una hoja de ruta más clara que si no tuvieran tal documento, dado que, un aspecto en común que fue posible identificar durante el ejercicio es que las ciudades no poseen una estrategia en asuntos de vivienda a largo plazo, por lo cual las políticas de vivienda se convierten en un asunto variable que cambia con cada gobierno de turno.

El análisis del referencial de las políticas de vivienda permitió concluir que en los instrumentos de planificación y de gobierno los hacedores de la política plasman un estado ideal de cosas, un horizonte a donde llegar, que no necesariamente se corresponde con lo que pasa en la realidad como se pudo evidenciar en este ejercicio. Por lo tanto, un modelo de análisis cognitivo de las políticas de vivienda debe necesariamente incluir un diagnóstico de la situación de la política sobre el tiempo, de tal manera que sea posible analizar de manera crítica las posturas de tales hacedores de política y que plasman en dichos instrumentos, buscando de esta manera comprender con un contexto más amplio los valores, normas, algoritmos e imágenes de tales políticas.

En línea con lo anterior, es dable afirmar que el modelo de análisis cognitivo de las políticas de vivienda es sumamente útil para comprender la forma como se armonizan, coordinan y complementan los diferentes instrumentos de planificación y de gobierno en el abordaje del tema en cuestión; así mismo, permite identificar puntos neurálgicos sobre los cuales profundizar el análisis de las políticas dado que con esta metodología se identifican rupturas y desfacen que pueden dar cuenta de situaciones diferenciadores de la forma como los gobiernos intervienen un problema público. Sin embargo, la metodología es limitada en sí misma debido a que no permite abordar el desarrollo, impacto y consecuencias de dichas políticas. Este análisis debe hacerse de manera complementaria utilizando otras metodologías de análisis.

El análisis realizado demuestra los diferentes aspectos y lógicas que pueden determinar la implementación de políticas de vivienda en ciudades con diferencias considerables en los asuntos habitacionales como las adoptadas en este estudio. Este ejercicio analítico es un aporte para

profundizar en el análisis subnacional de las políticas de vivienda en Colombia, por lo que se espera que esta investigación sea un punto de partida para emprender otros estudios que permitan entender cómo el Estado interviene los problemas habitacionales a nivel local.

REFERENCIAS

- Arredondo, E. (2019). *Evaluación de la política pública de vivienda social en Colombia y su impacto en el último quinquenio (2014-2018) [Trabajo de grado]*. Bogotá: Facultad de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Universidad de los Andes.
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública, [Tesis de grado]*. Bogotá: Facultad de arquitectura y diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- CAMACOL. (2021). *Informe de actividad edificadora – Departamento del Atlántico*. Obtenido de <http://camacolatlantico.org/estudios-e-informacion-tecnica/informe-actividad-edificadora/>
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2011). *Vivienda y pobreza una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá*. Obtenido de Cuadernos de Vivienda y Urbanismo.: https://www.researchgate.net/publication/236259457_Vivienda_y_pobreza_una_relacion_compleja_Marco_conceptual_y_caracterizacion_de_Bogota
- Ceballos, O. L. (2007). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CEPAL. (2006). *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4147-experiencias-emblematicas-la-superacion-la-pobreza-precariedad-urbana-provision>
- CEPAL. (2014). *Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina, en: Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37649-urbanizacion-politicas-vivienda-china-america-latina-caribe-perspectivas>
- DANE. (2008). *Ficha Metodológica déficit de vivienda*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf
- DANE. (2022). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2021 – Resultados Déficit habitacional*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/presentacion-rueda-de-prensa-deficit-hab-2021.pdf>
- DANE. (2022). *Estadísticas Vivienda VIS y No VIS, Series históricas por municipios II trimestre 2001 – II trimestre 2022 (Base de datos)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/vivienda-vis-y-no-vis>
- DANE. (2023). *Estadísticas de Licencias de Construcción*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion>

- DNP. (2009). *Documento CONPES 3604 - Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3604.pdf>
- DNP. (2009). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*.
- DNP. (2013). *DNP (2013), Documento CONPES 3740 - Importancia estratégica del “Programa Subsidio Familiar de Vivienda urbana en especie de FONVIVIENDA”*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3740.pdf>
- DNP. (2014). *Misión Sistema de Ciudades, una política Nacional para el Sistema de Ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>
- DNP. (2015). *Evaluación de operaciones y línea de base del Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha%20Evaluaci%C3%B3n%20Programas%20SFV%20y%20SFVE.pdf>
- DNP. (2019). *Documento CONPES 3977- Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional, a través del programa Cobertura a la tasa de interés y del*. Obtenido de proyecto Subsidio Familiar de Vivienda nacional, a través de los programas Mi Casa Ya y Semillero de propietarios: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3977.pdf>
- Fique, L. (2008). *La Política Pública de vivienda en Colombia, conflicto de intereses*. Obtenido de Bitácora 13, Universidad Nacional de Colombia: <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811925006.pdf>
- Fontecha, M. (2015). *Análisis cognitivo de la política pública de vivienda a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno identificando continuidades y rupturas en el periodo 2002 – 2014. [Tesis de grado]*. . Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Galès, L. P. (2009). *Instrumento*, en L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gil, S. (2015). *Óptimo de Pareto*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/optimo-de-pareto.html>
- Giraldo, F. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades Bogotá, UN Hábitat*. . Obtenido de <http://ieu.unal.edu.co/nuevas-adq/item/81-urbanizacion-desarrollo-humano-pol%C3%ADticas-mundo-ciudades>
- Hábitat, O. (2010). *El Derecho a una vivienda adecuada, Folleto informativo No 21/Rev.1*. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

- IDOM. (2017). *Módulo 3. Estudio de crecimiento urbano de Cartagena de Indias. En, Estudio base para el Distrito de Cartagena de Indias, Colombia. Cambio climático, Recursos naturales y Crecimiento Urbano*. IDOM.
- Jaramillo, S. (1994). Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993). *Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia, Ministerio de desarrollo económico, Programa de Gestión Urbana de la Naciones Unidas, DNP*.
- Jolly, J. F. (2005). Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 52-85.
- Jolly, J. F. (2007). “*Gobernar mediante instrumentos. Algunas reflexiones sobre el instrumento Metrovivienda como parte de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá*”. Bogotá : Ciencia Política 2 (3).
- Jolly, J. F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas, gobernanza y territorio en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Lux, M. (2003). *Housing policy: an end or a new beginning?* Obtenido de Open Society Institute: https://www.researchgate.net/publication/242781880_Housing_Policy_An_End_or_A_New_Beginning
- Martínez, A. (2018). *Políticas públicas de vivienda y disponibilidad del suelo urbanizable en Bogotá. ¿un problema de implementación? [Tesis de grado]*. Bogotá: Facultad de arquitectura y diseño Pontificia Universidad Javeriana.
- McTarnaghan, et. Al, . (2016). *Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean, Phase I: Global Housing Research Initiative*. Obtenido de Urban Institute & Habitat for Humanity: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00420980211041460?journalCode=usja>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia, cien años de políticas habitacionales*. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/colombia-cien-anos-de-politicas-habitacionales>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). *Subsidios de Vivienda Asignados (Base de datos)*. Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/transparencia/datos-abiertos>
- Montoya, A. (2014). *Convergencias y divergencias entre las visiones, nacional y distrital, del suelo urbano a partir de las políticas recientes de vivienda social y del programa nacional de vivienda gratuita [Trabajo de grado]*. Bogotá: Facultad de Arquitectura y Diseño Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Moser, C., & Dani, A. (2008). *Assets, Livelihoods, and Social Policy. New Frontiers of Social Policy, World Bank*. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6542>
- Muller, P. (2009). *Referencial. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.- F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), Diccionario de políticas públicas (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*, (J.-F. Jolly, & C. S. Vargas, Trads.). Universidad Externado de Colombia.
- ONU Hábitat. (2020). *Nueva Agenda Urbana*. Obtenido de <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/nueva-agenda-urbana-ilustrada.pdf>
- Roa, O. (2022). *La marginalidad oculta de las políticas de vivienda gratuita en Colombia (nota periodística)*. Obtenido de <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/la-marginalidad-oculta-de-las-politicas-de-vivienda-gratuita-en-colombia>
- Rocha, R., Tovar, J., & Jaramillo, S. (2006). *Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Sánchez, M. Á. (2018). Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análisis de caso del sistema de planificación urbana en Colombia. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 33-57.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Yepes, T., & Ramírez, M. (2017). *Mi Casa Ya, Programa de Vivienda de Interés Social*. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3430/Repor_Enero_2017_Yepes_y_Ramirez.pdf?sequence=3&isAllowed=y

ANEXOS

Anexo 1: Normas más representativas sobre vivienda en Colombia desde 1991 hasta 2021

Norma	Año	Contenido
Constitución Política de Colombia	1991	Artículo 51: "Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"
Ley 003		Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, se crea el Instituto Nacional de Reforma Urbana- INURBE, se integra el Banco Central Hipotecario. Además, se crean los Fondos de Vivienda de Interés Social.
Ley 60	1993	Asigna competencias a los municipios que en compañía del sector privado, comunitario y solidario deben promover y apoyar proyectos de vivienda de interés social y otorgar los subsidios de vivienda a la población de menores recursos, dotando dichos proyectos con los servicios básicos.
Ley 35		Se reglamenta la actividad financiera para el manejo del recurso público, el apoyo del Gobierno Nacional al sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo.
Ley 128	1994	Se crea la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas y su Junta tiene las atribuciones de Obras públicas y vivienda, así como coordinar en su jurisdicción el sistema nacional de vivienda de interés social,
Ley 134		Se normatiza la participación ciudadana, en cuanto a derechos inclusive los sociales y económicos como el derecho a una vivienda digna,

Ley 136		Se establecen normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Se incluyen normas para solucionar las necesidades básicas como la vivienda, en concordancia con las entidades nacionales y territoriales.
Ley 142		Mediante la cual el Estado regula, controla y vigila los servicios públicos domiciliarios, con el fin de garantizar la calidad.
Ley 81	1996	Por la cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.
Ley 388	1997	Establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios, a través de los cuales se deben destinar terrenos para la construcción de viviendas de interés social, asegurando la provisión de servicios públicos básicos.
Ley 400		Establece las normas sobre construcciones sismo-resistentes.
Ley 432	1998	Se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial.
Decreto 33		Establece los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo-resistentes NSR-98.
Ley 388		Sobre el déficit real de vivienda, la promoción de planes de vivienda de interés social y la asignación de subsidios familiares de vivienda.
Ley 546	1999	Normatiza el sector de la vivienda, en cuanto a los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación.
Ley 617	2000	Normas tendientes por fortalecer la descentralización y la Racionalización del gasto público nacional. Incluye competencias en materia de vivienda

Ley 633		Sobre la administración de los fondos de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar y la asignación que hacen éstas de los subsidios de vivienda familiar.
Ley 675	2001	Reglamenta la propiedad horizontal, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.
Ley 708		Normatiza el subsidio familiar para vivienda de interés social, además, de que establece que las entidades gubernamentales no financieras, deben transferir a título gratuito al Inurbe, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.
Ley 789	2002	Establece normas para ampliar la protección social y los procedimientos de las cajas de compensación familiar en cuanto a préstamos y fondos para vivienda.
Ley 795	2003	Reglamenta el ajuste de normas del Estatuto Orgánico del sistema Financiero- Leasing Habitacional.
Ley 920	2004	Autoriza a las cajas de compensación familiar a desarrollar actividades financieras y prestar el servicio a sus empleados y afiliados.
Ley 1114	2006	Se destinan recursos para la vivienda de interés social y se define el ahorro voluntario en el Fondo Nacional del Ahorro.
Ley 1148	2007	Establece las prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de las autoridades departamentales, municipales y distritales, para la aplicación al subsidio de vivienda familiar.
Ley 1151		Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Se crea la figura de los macroproyectos de Interés Social Nacional para generar vivienda de interés social y prioritario.

Ley 1469	2011	Se promueve la oferta de suelo urbanizable para incentivar el acceso a la vivienda y reglamenta el instrumento de Macroproyectos de Interés Social Nacional.
Ley 1432		Se define el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario. Para su postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.
Ley 1481		Sobre la expedición de certificados catastrales destinados para la liquidación de la cuota de compensación militar y expedición de certificados catastrales destinados para el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social.
Ley 1537	2012	Designa las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.
Ley 1753	2015	Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Contempla acciones como la habilitación de más suelo para superar el déficit cuantitativo de vivienda en el país y se establece una Política Nacional de Construcción y Urbanismo Sostenible.
Ley 1796	2016	Establece medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la superintendencia de notariado y registro y se dictan otras disposiciones.

Ley 1848	2017	Se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones
Ley 1955	2019	Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Implementa el programa Casa Digna, Vida Digna como una estrategia integral para el mejoramiento de viviendas y barrios, así como el programa Semillero de Propietarios, para impulsar el arrendamiento como primer paso para que las familias sean propietarias de su vivienda.
Ley 2044	2020	Se dictan normas para el Saneamiento de Predios Ocupados por Asentamientos Humanos Ilegales
Ley 2079	2021	Complementa el marco normativo en relación con el ordenamiento territorial en Colombia, tanto en el ámbito urbano como rural. Además, incluye estrategias para reducir el déficit habitacional en materia de cantidad y calidad

Anexo 2: Matrices para el análisis del referencial de las políticas de vivienda subnacionales a partir de los Planes locales de Desarrollo

BARRANQUILLA				
2012 -2015 “Barranquilla florece para todos” – Elsa Noguera De La Espriella				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo 1 (Déficit cualitativo)	Lucha contra la pobreza respondiendo a las necesidades insatisfechas de las personas más vulnerables Garantizar los derechos de la población más pobre, vulnerada y excluida El déficit habitacional afecta a la población más vulnerable principalmente	Realizar legalización de barrios Realizar mejoramiento del entorno barrial Ampliar cobertura del subsidio para mejoramiento de vivienda Realizar saneamiento y titulación de predios Optimización de servicios de acueducto y alcantarillado en la zona suroccidental de la ciudad	Se debe continuar desarrollando el proceso de titulación a los no propietarios Se debe garantizar la provisión y normalización de los servicios públicos domiciliarios La normalización de redes eléctricas, construcción de redes de acueducto y alcantarillado mejoran las condiciones de habitabilidad de la población	5.000 predios saneados y titulados 1.000 desarrollos de mejoramiento de vivienda 100% de la población con acceso a métodos de agua adecuados, energía eléctrica y servicio de aseo 96% de la población con acceso a alcantarillado adecuados
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)		Aumentar el acceso a la oferta de vivienda digna Entregar subsidios de VIS y VIP a población formal e informal Integrar actores de la construcción, bancos, CCF, fondos de cesantías y familias para la construcción de vivienda nueva	Se debe incrementar la oferta de VIS y VIP para superar el déficit habitacional Se debe realizar la postulación a proyectos de vivienda del gobierno nacional La integración de diferentes actores garantiza el cierre financiero de proyectos para vivienda nueva	8.000 unidades habitacionales VIS nuevas
Políticas Tipo III (Dotación de		Aumentar el acceso a oferta regulada del suelo	Actualizar la estratificación de viviendas Implementar la	Recuperación y habilitación de viviendas en el Centro Histórico

suelos urbanizables)			nomenclatura vial y domiciliaria Redensificar el centro histórico de la ciudad para el desarrollo de vivienda Formulación de macroproyectos urbanos Formulación de planes parciales	
2016 -2019 “Barranquilla capital de vida” – Alejandro Char Chaljub				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo 1 (Déficit cualitativo)	Mejorar las condiciones y la calidad de vida de los hogares que viven en condiciones precarias y se encuentran en situación de pobreza	Realizar mejoramientos de vivienda en hogares con carencias cualitativas	Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares impacta la calidad de vida y mejora la imagen urbana de la ciudad	Mejorar 20.000 unidades de vivienda
		Desarrollar procesos de legalización de barrios	La legalización de barrios mejora las condiciones de vida de la población pobre permitiendo que se incremente la inversión pública en estas zonas	Legalizar 3 barrios
		Realizar titulación de predios para los ocupantes y poseedores de asentamientos humanos sin título de propiedad	Otorgar títulos de propiedad garantiza un respaldo legal a las familias y les permite obtener beneficios económicos vía el crédito y la valorización de sus predios	Otorgar 15.000 nuevos títulos de propiedad
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Mejorar las condiciones y la calidad de vida de los hogares que no tienen acceso a una unidad habitacional	Construcción de proyectos de vivienda para población que carece de un techo	La construcción y asignación de unidades habitacionales nuevas favorece el acceso a la oferta de vivienda digna para la población sin casa propia	Construir 9.000 unidades VIS

Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Renovar el paisaje urbano y generar mayor conectividad, recuperando sectores estratégicos de la ciudad	Desarrollar proyectos urbanísticos en la rivera del río Magdalena (sector de La Loma y Barlovento) Promover la ejecución de Planes parciales para la disponibilidad de suelo dirigido a la construcción de programas de vivienda	Desarrollar planes de renovación urbana del entorno del río para favorecer el desarrollo de una "urbe ribereña"	Construcción de la Avenida del Río, sede Alcaldía. Recuperación del Malecón de las Flores
2020 – 2023 “Soy Barranquilla”, Jaime Pumarejo Heins				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Mejorar las condiciones de las viviendas, especialmente, para hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social, destinando recursos a grupos étnicos	Realizar mejoramientos de vivienda de la población residente en barrios precarios	La falta de acompañamiento técnico y de recursos incrementa la población con deficiencias habitacionales	Mejorar 6000 unidades de vivienda mediante el subsidio
		Realizar mejoramiento integral de barrios subnormales de la ciudad		Implementar planes de mejoramiento en 4 barrios
		Formalizar la propiedad de los predios	La formalización de la titularidad de los predios como camino para construir una ciudadanía integral que aporte a la ciudad	Titular 4.000 predios
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Promover condiciones para que los ciudadanos puedan acceder a viviendas dignas y de calidad, especialmente, para hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social, como una estrategia para estimular a los inversionistas	Habilitar unidades de vivienda en edificios del centro histórico y corredores principales de movilidad	Estimular la inversión privada en la oferta de unidades residenciales en el Centro histórico aumenta el perfil residencial de esta zona de la ciudad	Viabilizar 5 proyectos para vivienda en el Centro histórico
		Reubicar viviendas en zonas de riesgo	La promoción de instrumentos de planificación urbanística fortalece el desarrollo de	Beneficiar con VIP gratuita a 1.000 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable

		Promover instrumentos para la construcción de vivienda en armonía con el gobierno nacional, con acompañamiento social a los hogares	proyectos residenciales de VIS y VIP	Construir 8.000 unidades VIS o VIP Viabilizar 1.000 unidades VIS - VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Promover la ocupación ordenada del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, fomentar la integración social en el territorio y usar sosteniblemente los recursos naturales	Diseñar estrategias para ordenar el crecimiento alrededor del Malecón del Río Magdalena	Diseñar estrategias de ordenamiento alrededor del río permite tener un desarrollo urbano responsable y de calidad	Diseñar un documento de planificación del uso del suelo alrededor del Gran Malecón del Río
		Gestionar los instrumentos de planificación del territorio (operaciones estratégicas, planes zonales, planes de reordenamiento y planes parciales entre otros)	La gestión de los instrumentos de planificación permite la redensificación, recuperación y desarrollo de la ciudad	Gestionar 3 instrumentos nuevos de planificación
		Promover instrumentos de planificación urbanística para VIP y VIS tradicional		Habilitación de 2 zonas para el desarrollo urbano
BUCARAMANGA				
2012-2015 "Bucaramanga Capital sostenible", Luis Francisco Bohórquez Pedraza				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Intervenir los sectores urbanos construidos de manera informal para focalizar los programas de mejoramiento de vivienda, titulación, legalización y saneamiento básico	Realizar mejoramiento de viviendas	Los procesos de mejoramiento barrial, titulación, legalización y mejoramiento de viviendas reducen el déficit habitacional cualitativo	Ejecutar 300 mejoramientos de vivienda
		Adelantar procesos de titulación de predios		Registrar 200 títulos de propiedad
		Formular planes de mejoramiento integral de barrios y realizar procesos de legalización de asentamientos informales		Formular 2 planes de mejoramiento integral de barrios Legalizar 8 asentamientos informales

		Ampliar la cobertura del sistema de saneamiento básico	Garantizar la disponibilidad de servicios públicos mejora las condiciones de habitabilidad de las viviendas	Beneficiar 1.000 familias con obras de saneamiento básico
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Adelantar gestiones orientadas a lograr el cierre financiero y al acompañamiento necesario a las familias para garantizar tanto el acceso a la vivienda como su sostenibilidad	Gestionar y asignar subsidios para la construcción de vivienda VIP	La asignación de subsidios para VIP a la población vulnerable reduce el déficit cuantitativo de vivienda	Asignar 1.743 subsidios de VIP para familias vulnerables Entregar 404 VIP
		Formular el documento de política pública de vivienda de la ciudad	La planeación de las estrategias de vivienda requiere un plazo mayor al de un periodo de gobierno para lograr un mayor impacto	Documento de política pública 2015 - 2031 formulado
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Proveer suelo urbanizado suficiente para desarrollar proyectos que conduzcan a la satisfacción de programas de vivienda de interés social para los segmentos poblacionales con mayores carencias	Gestionar instrumentos de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	Los instrumentos de ordenamiento territorial propenden por favorecer la oferta de vivienda de la ciudad y el crecimiento ordenado de la ciudad	Formular 2 planes parciales
		Formular el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación		POT formulado
2016 - 2019 "Gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos", Rodolfo Hernández Suárez				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Garantizar el acceso y construcción de un hábitat digno con una perspectiva de derechos humanos, coordinando esfuerzos con la Política Nacional de vivienda, con enfoque diferencial y participación de	Asignar subsidios de mejoramiento de viviendas complementando con recursos municipales en barrios legalizados. Subsidios enfocados en madres cabeza de hogar, ancianos y personas con discapacidad	Complementar los recursos con los que pueda contar el hogar, con los recursos aportados por el municipio para mejoramiento, para generar mayor sentido de pertenencia	Realizar 200 mejoramientos de los cuales 100 son para población vulnerable

	los beneficiarios para generar sentido de pertenencia	Mejoramiento de fachadas en asentamientos informales	Intervención participativa en el mejoramiento de barrios y viviendas para generar sentido de pertenencia	Reparación de fachadas en 3.000 viviendas
		Adelantar procesos de legalización de barrios	La intervención pública y también privada en la problemática de asentamientos precarios es más efectiva para generar procesos de transformación urbana	Documentos guía para la legalización de barrios Legalizar 10 barrios y asignar nomenclaturas
		Titulación de predios fiscales	Aportar soluciones a la problemática de la elevada informalidad en crecimiento urbano de la ciudad	150 predios fiscales titulados
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Garantizar el acceso y construcción de un hábitat digno con una perspectiva de derechos humanos, coordinando esfuerzos con la Política Nacional de vivienda, con enfoque diferencial y complementando el aporte financiero de los hogares beneficiarios para generar sentido de pertenencia	Asignar subsidios de vivienda complementarios a los otorgados por el gobierno nacional	La entrega de subsidios complementarios de vivienda facilita el cierre financiero necesario para adquirir vivienda	Asignar 850 subsidios complementarios a hogares con subsidio nacional, focalizando en víctimas, hogares en pobreza extrema y hogares objeto de reubicación
		Gestionar proyectos para la construcción de vivienda nueva	Generar cultura del ahorro y buenos hábitos financieros para crear sentido de pertenencia por la vivienda	Entregar 1.000 soluciones de vivienda VIS o VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Avanzar en la construcción de una ciudad incluyente y equitativa para desarrollar el potencial de la ciudadanía, que impacte los problemas habitacionales de la ciudad	Habilitación de suelo urbanizable	La habilitación de suelo urbanizable impulsa el desarrollo de proyectos para impactar el déficit cuantitativo	Habilitar 200 hectáreas urbanizables para construcción de vivienda nueva para impulsar un programa de autoconstrucción con acompañamiento y construcción de equipamiento por parte de la alcaldía

2020 - 2023 "Bucaramanga, ciudad de oportunidades", Juan Carlos Cárdenas Rey

	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Mejorar las condiciones físicas, sanitarias, espaciales, barriales y de servicios públicos para garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad, urbanismo y equipamiento urbano más allá de mejoramientos aislados	Realizar mejoramientos de vivienda	Los mejoramientos de vivienda deben articularse con intervenciones habitacionales integrales para lograr resultados de impacto sobre las personas	Realizar 560 mejoramientos de vivienda
		Regularización de áreas de cesión y titulación de predios fiscales		Legalizar 25 asentamientos humanos
		Legalizar asentamientos humanos informales		"No hay una imagen definida para estas normas en el PD"
		Mejoramiento integral de barrios urbanos		
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Promoción de un Pan Municipal Habitacional que articula la cooperación de los actores del sector, gestión institucional del suelo, optimización de procesos de formulación de proyectos para el desarrollo habitacional en la ciudad	Asignación de subsidios complementarios de vivienda. Incluye subsidios de arriendo para COVID 19	La entrega de subsidios (complementarios o del orden nacional) contribuye a enfrentar el déficit cuantitativo de la ciudad que sufre la población con más vulnerabilidades	Asignar 521 subsidios de viviendas complementarios al SFV Nacional, incluidos subsidios de arriendo
		Entrega de viviendas con obras complementarias		Entregar 300 soluciones de vivienda
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Generación de canales de cooperación y concertación con actores del sector habitacional en la ciudad desde una perspectiva metropolitana	Desarrollo de operaciones urbanas para la gestión del suelo, la transformación urbana y nuevos desarrollos habitacionales	Los espacios participativos de concertación con actores del sector facilitan el desarrollo de operaciones urbanas estratégicas para enfrentar el déficit habitacional	"No hay una imagen definida para esta política en el PD"
		Desarrollar instrumentos para promover el desarrollo ordenado		Desarrollar 4 instrumentos para promover el desarrollo ordenado
	Ordenar el territorio de forma eficiente, responsable y sostenible con énfasis en la población más vulnerable para	Operaciones urbanas estratégicas OUE	Consolidar un modelo de ocupación del territorio para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos de manera ordenada	Formulación de 1 OUE

	garantizar acceso a vivienda e infraestructura social	Realizar la revisión al POT		Revisión del POT Vigente
PEREIRA				
2012 - 2015 "Por una Pereira mejor", Enrique Antonio Vásquez Zuleta				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad con programas y proyectos enfocados al Mejoramiento integral de los asentamientos humanos (referente nacional en este tipo de programas), para construir confianza con el Estado	Realizar mejoramiento integral de barrios	La orientación hacia el Mejoramiento	Mejorar integralmente 7 barrios
		Realizar mejoramiento de viviendas	Integral de Barrios mejora la calidad de vida en los procesos de consolidación, la seguridad jurídica de la tenencia y la recuperación del entorno	Mejorar 2.000 viviendas
		Titulación de predios		Titular 500 predios
		Legalizar asentamientos humanos		Legalizar 2 asentamientos humanos informales
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Promoción del acceso a la vivienda dentro de un contexto de hábitat sustentable que garantice los derechos a la población más vulnerable de forma efectiva	Formular una Política Pública de vivienda y hábitat	La formulación de la política pública permite articular la Política Nacional de vivienda con las estrategias locales de la ciudad para satisfacer las necesidades habitacionales de los pereiranos	Documento de política pública
		Construir unidades VIS y VIP	La construcción de viviendas impacta el indicador de déficit cuantitativo de la ciudad	Gestionar y construir 5.000 VIS y VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Promoción de la oferta de suelo urbanizado implementando los instrumentos de gestión y financiación del suelo enfocado a la entrega de viviendas a la población más vulnerable	Implementar Planes Parciales de interés público o mixto	La adecuada planificación y gestión de los instrumentos de ordenamiento territorial contribuye a la comprensión de las dinámicas del mercado del suelo y coadyuva a regular	Formular 4 Planes Parciales
		Implementar Unidades de Actuación urbanística		Implementar 8 Unidades de Actuación Urbanística

			la tendencia especulativa, para favorecer una gestión integral del hábitat	
2016 - 2019 "Por una Pereira mejor", Juan Pablo Gallo Maya				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Acciones para reducir el déficit habitacional cualitativo con intervenciones integrales al hábitat articuladas al mejoramiento integral de barrios con enfoque diferencial	Mejoramiento de viviendas urbanas	El acceso a la vivienda digna como un elemento para lograr el cambio social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos	Mejoramiento a 3.000 viviendas urbanas
		Legalización de asentamientos informales		Legalización de 2 asentamientos informales
		Titulación de predios		Titulación de 600 predios sin título de propiedad
		Mejoramiento integral de barrios con enfoque diferencial y construcción de equipamientos sociales con enfoque en la infancia y la adolescencia		Mejoramiento de 2 barrios con enfoque diferencial
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	La vivienda como un tema que se aborda integralmente con prevalencia del enfoque social y económico sobre la solución de infraestructura	Construir y gestionar unidades de VIS y VIP nuevas en el municipio	El acceso a la vivienda digna como un elemento para lograr el cambio social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos	Gestionar y/o construir 5.000 unidades de VIS y VIP
		Aprobación y reglamentación de una política pública de hábitat de la ciudad		Orientar los esfuerzos nacionales y locales hacia un objetivo común en temas de vivienda y hábitat
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Construcción de un hábitat municipal sostenible y equilibrado territorialmente, mediante consolidación de los diferentes instrumentos de ordenamiento	Adopción y gestión de instrumentos de planificación territorial, lo que incluye la revisión de planes parciales, formulación de Planes maestros, y la participación en iniciativas y	Aprovechar los instrumentos de planificación y financiación territorial garantiza la correcta gestión del desarrollo territorial	Adopción de 8 instrumentos de planificación territorial; revisión de todos los planes parciales; adopción de 3 Planes Parciales y participación en 2 iniciativas o

	territorial establecidos por la ley,	proyectos de interés regional		proyectos de interés regional
2020 - 2023 "Gobierno de la ciudad, Capital del Eje", Carlos Alberto Maya López				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Más acceso a soluciones de vivienda que cuenten con entornos incluyentes, priorizando los hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas	Realizar mejoramiento integral de barrios	Mejorar las condiciones de habitabilidad mediante programas y proyectos enfocados en el mejoramiento integral de asentamientos humanos mejora la calidad de vida en los procesos de consolidación. Seguridad jurídica de la tenencia, recuperación del entorno y construcción de confianza hacia el Estado	Un barrio mejorado integralmente
		Realizar titulación de predios fiscales		Entrega de 500 títulos de propiedad sobre predios fiscales ocupados desde antes de 2001
		Mejoramiento de viviendas		Mejorar 1.000 viviendas
		Legalizar asentamientos subnormales		Legalización de 2 asentamientos informales
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Más acceso a soluciones de vivienda que cuenten con entornos incluyentes, priorizando los hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas	Gestionar y/o construir soluciones de vivienda VIP y VIS	La construcción y entrega de unidades de VIS y VIP contribuye a reducir el déficit habitacional cuantitativo	Gestionar y/o construir 2.344 viviendas tipo VIS o VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Proyectar la ciudad en ejecución de proyectos de vivienda que permita implementar una política transparente para la compra de lotes y la construcción de vivienda, que	Creación de un banco de tierras o banco inmobiliario	El contar con un banco de tierras, le permite a la Administración identificar las provisiones de terrenos aptos para futuros desarrollos en vivienda y usos útiles en los centros poblados	Banco de tierras

	permitan promover la oferta de vivienda y la reubicación de familias ubicadas en zonas de riesgo no mitigable	Implementación , revisión y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial	La formulación, revisión y ajuste de los instrumentos de planificación y gestión del suelo buscan el ordenamiento planificado y sostenible del suelo, así como el crecimiento económico y la inclusión social	Planes parciales, Planes maestros y otros instrumentos de gestión del suelo
2020 - 2023 "Gobierno de la ciudad, Capital del Eje", Carlos Alberto Maya López				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Más acceso a soluciones de vivienda que cuenten con entornos incluyentes, priorizando los hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas	Realizar mejoramiento integral de barrios	Mejorar las condiciones de habitabilidad mediante programas y proyectos enfocados en el mejoramiento integral de asentamientos humanos mejora la calidad de vida en los procesos de consolidación. Seguridad jurídica de la tenencia, recuperación del entorno y construcción de confianza hacia el Estado	Un barrio mejorado integralmente
		Realizar titulación de predios fiscales		Entrega de 500 títulos de propiedad sobre predios fiscales ocupados desde antes de 2001
		Mejoramiento de viviendas		Mejorar 1.000 viviendas
		Legalizar asentamientos subnormales		Legalización de 2 asentamientos informales
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Más acceso a soluciones de vivienda que cuenten con entornos incluyentes, priorizando los hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas	Gestionar y/o construir soluciones de vivienda VIP y VIS	La construcción y entrega de unidades de VIS y VIP contribuye a reducir el déficit habitacional cuantitativo	Gestionar y/o construir 2.344 viviendas tipo VIS o VIP
Políticas Tipo III (Dotación de	Proyectar la ciudad en ejecución de proyectos de	Creación de un banco de tierras o banco inmobiliario	El contar con un banco de tierras, le permite a la	Banco de tierras

suelos urbanizables)	vivienda que permita implementar una política transparente para la compra de lotes y la construcción de vivienda, que permitan promover la oferta de vivienda y la reubicación de familias ubicadas en zonas de riesgo no mitigable		Administración identificar las provisiones de terrenos aptos para futuros desarrollos en vivienda y usos útiles en los centros poblados	
		Implementación , revisión y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial	La formulación, revisión y ajuste de los instrumentos de planificación y gestión del suelo buscan el ordenamiento planificado y sostenible del suelo, así como el crecimiento económico y la inclusión social	Planes parciales, Planes maestros y otros instrumentos de gestión del suelo
		Construcción y mejoramiento de parques y equipamientos colectivos		Construcción y mejoramiento de parques, equipamientos públicos, estudios para el proyecto Malecón del Río Otún

CARTAGENA

2012 - 2013 "Campo para todos", Campo Elías Terán

	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Promoción integral de mejores condiciones de habitabilidad en los hogares más pobres de la ciudad, lo que incluye el entorno barrial.	Realizar procesos de reubicación de hogares en condiciones de riesgo no mitigable (víctimas de deslizamientos y ola invernal principalmente)	Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población en estado de vulnerabilidad garantiza a la ciudadanía vivir en condiciones dignas y libres de riesgo inminente	Reubicación de 3.000 hogares en situación de riesgo no mitigable
		Mejoramiento de viviendas mediante subsidios de distintas fuentes (nacional o distrital)		Mejoramiento de 3.000 viviendas en condiciones de déficit cualitativo

		Legalización de barrios	La incorporación de barrios a la vida jurídica de la ciudad permite que sean integrados al censo distrital lo cual genera mayor base gravable de impuesto predial	Legalización de 8 sectores de la ciudad
		Titulación de predios	Contar con el título que acredita la propiedad garantiza a los tenedores (poseedores) la propiedad sobre el predio	Tramitación de 10.000 títulos de propiedad
		Mejoramiento de barrios	El mejoramiento de los entornos barriales garantiza mejores condiciones de habitabilidad, acceso a bienes y servicios y su articulación con los sistemas de espacio público	Mejoramiento de 8 sectores barriales en su entorno y condiciones de habitabilidad
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Garantizar el derecho a la ciudadanía a contar con una casa propia, buscando disminuir el déficit cuantitativo de vivienda en los estratos 1, 2 y 3	Gestionar y construir unidades habitacionales tipo VIS y VIP a familias estrato 1, 2 Y 3	La construcción y entrega de unidades de VIS y VIP contribuye a reducir el déficit habitacional cuantitativo	Construir 7.000 unidades de vivienda nuevas
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Habilitación de suelos para la implementación de proyectos VIS y VIP con sujeción de la Política Nacional de vivienda de Interés Social	Aumento del inventario de tierras de CORVIVIENDA aptas para la construcción de viviendas de interés social	La habilitación de suelos favorece el desarrollo de proyectos de vivienda, controla los precios del suelo y contribuye a disminuir el déficit cuantitativo	Impulsar la habilitación de suelos en las 3 localidades para VIS y VIP
2013 - 2015 "Ahora si Cartagena", Dionisio Vélez Trujillo				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes

Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Reconocer e integración de barrios marginales con la ciudad construida para lograr un tejido urbano planificado estable y sostenido en el tiempo	Legalización de predios	Legitimar la situación jurídica de predios cuyos poseedores se encuentran en ocupaciones de hecho o ilegales, con el fin de obtener su título de propiedad.	Legalización de 5,000 predios
		Mejoramiento de viviendas y/o construcción en sitio propio mediante subsidio	El recibimiento de subsidio para esta modalidad permite superar carencias básicas de la vivienda	Mejoramiento y/o construcción en sitio propio de 2.953 viviendas
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Garantizar el derecho a una vivienda digna, en especial, para población vulnerable que no tiene vivienda o se vio afectada por fenómenos naturales	Construcción de unidades de VIS y VIP (focalizadas a población víctima del conflicto armado y damnificados)	"No hay un algoritmo definido para esta política en el PD"	Construcción de 4.861 unidades de VIS y VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	La ampliación de la oferta de suelo en función de cubrir las necesidades de vivienda nueva VIS y VIP	Ampliar la oferta de suelo urbanizado y urbanizable para VIS y VIP	La ampliación de oferta de suelo desincentiva la ocupación ilegal de suelos y áreas de protección de la ciudad	"No hay una imagen definida para esta política en el PD"
2016 - 2017 "Primero la gente", Manuel Duque Vásquez				
Vinculación estratégica	Eje estratégico Territorio sostenible, ordenado, equitativo e incluyente Políticas tipo I, II y III: Líneas estratégica Vivienda y servicios públicos. se pretende disminuir el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo, así como ampliar la oferta de tierras con servicios públicos básicos, para garantizar el derecho de vivienda y habitabilidad a los Cartageneros más vulnerables			
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Mejoramiento de los niveles de satisfacción con el barrio y la vivienda donde viven las personas que tienen	Mejoramiento de viviendas	Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares incrementa los niveles de satisfacción del lugar donde se vive	Mejoramiento a 3.100 viviendas
		Mejoramiento de barrios		Mejoramiento de 8 barrios mediante la construcción de parques

	carencias habitacionales	Legalización y titulación de predios de la ciudad		Legalización de 4.000 predios
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Dinamizar la construcción de vivienda para los hogares no propietarios en el marco de un plan masivo de mejoramiento estructural y/o saludable de viviendas urbanas	Adjudicación de vivienda mediante un subsidio	"No hay un algoritmo definido para esta política en el PD"	Construcción de 9.000 viviendas tipo VIS y VIP
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Ajustar y actualizar las estrategias a largo plazo de los instrumentos de ordenamiento territorial a las necesidades y condiciones en materia jurídica, técnica, económica, social y ambiental de la ciudad	Ampliación de la oferta de tierras con servicios públicos básicos. Creación del Banco de Tierras aptas para VIS y VIP	El contar con un banco de tierras, le permite a la Administración identificar las provisiones de terrenos aptos para futuros desarrollos en vivienda y usos útiles en los centros poblados	Creación del Banco de tierras con 40 Hectáreas para la construcción de VIS o VIP (focalizado en damnificados y víctimas conflicto)
		Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial para evaluar los tratamientos urbanísticos, así como los usos e intensidad de los usos del suelo	La revisión de las normas de ordenamiento territorial busca promover el desarrollo adecuado y ordenado del territorio de acuerdo con las necesidades vigentes	Plan de ordenamiento territorial nuevo Revisión y adopción de instrumentos de ordenamiento territorial
2020 - 2023 "Salvemos juntos a Cartagena", William Dau Chamat				
	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Políticas tipo I (Déficit cualitativo)	Satisfacer las necesidades de vivienda de Interés social de la ciudad enfocado en población en extrema pobreza, víctimas del conflicto armado, excombatientes reincorporados, trabajadores y	Mejoramiento de viviendas	El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad mediante la intervención sobre la infraestructura deficitaria de la vivienda fortalece la calidad de vida de las familias más vulnerables	Mejoramiento de 3.500 viviendas en zona urbana y 1.000 en zona rural (incluye zona insular)

	personas en condición de discapacidad, entre otras	Legalización y/o titulación de predios	Legitimar la situación jurídica de los predios permite el beneficio de seguridad jurídica, garantías para obtener créditos, incentivar la inversión y eliminar conflictos limítrofes	Legalización y/o titulación de 4.500 predios en la ciudad
		Legalización urbanística y mejoramiento integral de barrios	El proceso de legalización de barrios permite desplegar otras estrategias que impactan el déficit cualitativo de vivienda como el mejoramiento integral de barrios y el mejoramiento de entornos, entre otros	Estudios para soportar procesos de legalización urbanística
		Formulación, actualización y presentación de un nuevo plan de ordenamiento territorial	El Plan vigente a la fecha no se había actualizado frente a normas nacionales de renovación urbana, vivienda, entre otros	Documento de Plan de Ordenamiento Territorial
Políticas Tipo II (Déficit cuantitativo)	Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda a hogares de estratos 1, 2 y 3 como estrategia para combatir la pobreza extrema entendiendo sus formas particulares de ocupar los territorios	Adjudicación de subsidios para vivienda VIS o VIP nueva	La asignación de subsidios de vivienda nueva parcial o total combate la problemática de la pobreza extrema que sufre la ciudad	Adjudicación de 5.000 subsidios de vivienda nueva hogares estratos 1, 2 y 3
		Iniciar construcción de unidades VIS y/o VIP		Iniciación de 4.000 unidades de vivienda
Políticas Tipo III (Dotación de suelos urbanizables)	Gestión de diferentes mecanismos y planes de ordenamiento del territorio tendientes al desarrollo urbano y de la vivienda para la adecuación del entorno que repercute sobre el	Programa de adquisición por enajenación, expropiación o extinción de dominio de suelos para VIS y/o VIP a cargo de CORVIVIENDA	La gestión de suelos mediante programas de adquisición por parte del Distrito contribuye a cumplir con los fines del ordenamiento territorial para	Documentos de diagnóstico para identificación de suelo para la construcción de vivienda Adquisición de 10 hectáreas para la construcción de VIS y/o VIP

buen vivir de los ciudadanos		impactar el déficit cuantitativo de VIS	
	Gestión de Planes parciales	Los instrumentos intermedios de ordenamiento territorial como los Planes parciales desarrollan y complementan las disposiciones del POT para el ordenamiento del suelo	"No hay una imagen definida para esta política en el PD"
	Programa de ordenación territorial, recuperación social, ambiental y urbana de la Ciénaga de la Virgen y otros instrumentos de ordenamiento territorial para la renovación urbana		Delimitación de bordes, rehabilitación, manejo de residuos urbanos, equipamientos, saneamiento, reasentamiento y renovación urbana de la Ciénaga de la Virgen
	Construcción de espacios públicos mediante contribución por valorización	La construcción de espacio público mediante la contribución por valorización mejora la calidad de vida de los habitantes	Construcción de 12.000 m2 de espacio público mediante contribución por valorización

Anexo 3. Estadísticas de edificación – licencias de construcción para vivienda en las cuatro ciudades estudiadas 2012 – 2021

	ESTRATO	B/quilla	B/manga	Cartagena	Pereira	B/quilla	B/manga	Cartagena	Pereira
2012	TOTAL	401.341	516.223	361.538	205.656	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	8.267	29.290	141.361	51.231	2%	6%	39%	25%
	Medio (Estratos 3 y 4)	125.488	432.155	55.448	64.450	31%	84%	15%	31%
	Alto (Estratos 5 y 6)	267.586	54.778	164.729	89.975	67%	11%	46%	44%
2013	TOTAL	593.561	423.783	233.795	267.798	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	242.051	79.255	15.611	75.773	41%	19%	7%	28%

	Medio (Estratos 3 y 4)	150.839	284.260	119.205	84.022	25%	67%	51%	31%
	Alto (Estratos 5 y 6)	200.671	60.268	98.979	108.003	34%	14%	42%	40%
2014	TOTAL	1.179.968	698.915	684.061	337.909	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	248.119	72.082	346.581	102.889	21%	10%	51%	30%
	Medio (Estratos 3 y 4)	212.174	526.961	112.563	90.268	18%	75%	16%	27%
	Alto (Estratos 5 y 6)	719.675	99.872	224.917	144.752	61%	14%	33%	43%
2015	TOTAL	911.947	616.292	509.494	244.177	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	110.543	58.026	136.175	18.367	12%	9%	27%	8%
	Medio (Estratos 3 y 4)	241.679	445.259	148.799	62.158	27%	72%	29%	25%
	Alto (Estratos 5 y 6)	559.725	113.007	224.520	163.652	61%	18%	44%	67%
2016	TOTAL	792.036	370.806	1.097.555	319.794	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	86.177	12.560	353.214	89.137	11%	3%	32%	28%
	Medio (Estratos 3 y 4)	407.623	220.712	354.135	113.958	51%	60%	32%	36%
	Alto (Estratos 5 y 6)	298.236	137.534	390.206	116.699	38%	37%	36%	36%
2017	TOTAL	408.839	265.942	448.728	338.502	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	106.185	19.259	94.892	29.177	26%	7%	21%	9%
	Medio (Estratos 3 y 4)	221.094	239.212	212.597	124.040	54%	90%	47%	37%
	Alto (Estratos 5 y 6)	81.560	7.471	141.239	185.285	20%	3%	31%	55%
2018	TOTAL	619.716	193.604	481.729	359.167	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	123.523	20.392	165.731	52.329	20%	11%	34%	15%
	Medio (Estratos 3 y 4)	350.540	168.015	123.858	125.124	57%	87%	26%	35%
	Alto (Estratos 5 y 6)	145.653	5.197	192.140	181.714	24%	3%	40%	51%
2019	TOTAL	403.488	95.987	496.060	324.365	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	128.566	26.701	227.887	53.569	32%	28%	46%	17%
	Medio (Estratos 3 y 4)	235.788	68.793	121.988	112.218	58%	72%	25%	35%

	Alto (Estratos 5 y 6)	39.134	493	146.185	158.578	10%	1%	29%	49%
2020	TOTAL	498.675	84.508	504.289	320.082	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	143.291	13.310	78.883	38.443	29%	16%	16%	12%
	Medio (Estratos 3 y 4)	304.538	45.912	257.142	112.528	61%	54%	51%	35%
	Alto (Estratos 5 y 6)	50.846	25.286	168.264	169.111	10%	30%	33%	53%
2021	TOTAL	363.502	109.379	673.931	465.890	100%	100%	100%	100%
	Bajo (estratos 1 y 2)	185.118	4.832	179.400	56.075	51%	4%	27%	12%
	Medio (Estratos 3 y 4)	153.805	104.017	278.448	163.584	42%	95%	41%	35%
	Alto (Estratos 5 y 6)	24.579	530	216.083	246.231	7%	0%	32%	53%
TOTAL, M2 LICENCI ADOS		6.173.073	3.375.439	5.491.180	3.183.340				