

Inacceso a vivienda social en Cartagena de Indias, realidades y recomendaciones de política pública

Por: María Dilia Rosa Reyes Torres

Resumen ejecutivo:

Cartagena de Indias, una de las ciudades más antiguas del Caribe continental y segunda más desigual de Colombia, enfrenta una profunda crisis habitacional que evidencia las tensiones entre desarrollo urbano, justicia social y derecho a la ciudad. Con un déficit habitacional total del 38,73% (compuesto en un 10,3% por déficit cuantitativo y en un 28,4% por déficit cualitativo), la ciudad refleja una problemática estructural que afecta principalmente a los sectores más empobrecidos, excluidos y vulnerables.

Este estudio examina las dinámicas del acceso a la vivienda en Cartagena a partir de un enfoque interseccional, territorial y de derechos humanos, considerando variables como pobreza monetaria (41,1% de la población), pobreza extrema en aumento (13,1%). Asimismo, se observan condiciones de habitabilidad profundamente deterioradas, especialmente en las localidades 2 (De la Virgen y Turística) y 3 (Industrial y de la Bahía), donde se concentra el mayor número de viviendas informales, hacinamiento mitigable y precariedad en servicios básicos como alcantarillado y recolección de basuras.

A través de un análisis detallado por localidades, se identifica que mientras la Localidad 1 (Histórica y del Caribe Norte) concentra viviendas vacías en medio de procesos de gentrificación y turistificación, las localidades 2 y 3 enfrentan un rezago histórico en términos de inversión pública, infraestructura, legalización del suelo y acceso efectivo a servicios.

En el 2023, a pesar de una leve reducción del déficit habitacional, el acceso real a vivienda digna se ha deteriorado por la caída en la construcción (25,5%), las ventas de vivienda (46%) y los desistimientos de compra (129%), especialmente en el segmento de Vivienda de Interés Social. Estos fenómenos están relacionados con altos costos de crédito, inflación y disminución en subsidios, y afectan con mayor fuerza a mujeres y hogares de bajos ingresos.

Este documento propone una teoría de cambio centrada en siete productos innovadores de política pública y acción estructural, inspirados en buenas prácticas nacionales e internacionales adaptadas al contexto de desigualdad y urbanización informal de Cartagena. La propuesta plantea superar el enfoque mercantilista de la vivienda y avanzar hacia su reconocimiento como un derecho humano, anclado en la justicia espacial y en la participación efectiva de las comunidades.

Finalmente, se destaca la urgencia de diseñar e implementar una política pública de vivienda con enfoque territorial, étnico, de género e interseccional, que reconozca las diversas formas de habitar y garantice soluciones habitacionales sostenibles, accesibles, y culturalmente pertinentes, en una ciudad donde el suelo se disputa entre intereses económicos y el derecho a permanecer.

Introducción

El derecho a una vivienda digna es una de las condiciones más básicas para la vida en sociedad. En Colombia, este derecho está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que establece que “todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna”. No obstante, en la práctica, su ejercicio pleno está en una deuda histórica, particularmente para los sectores populares urbanos. En ciudades como Cartagena de Indias, donde confluyen altos niveles de desigualdad social, concentración del suelo, especulación inmobiliaria, racismo estructural y desplazamiento forzado, el acceso a una vivienda adecuada se ha convertido en un privilegio de unos pocos y no en una garantía para la mayoría.

Esta investigación parte del reconocimiento de que la vivienda no es una mercancía, sino un derecho humano fundamental que debe ser protegido y garantizado por el Estado. En el contexto de Cartagena, el acceso a la vivienda está mediado por una profunda desigualdad territorial, donde las poblaciones racializadas y empobrecidas habitan en zonas vulnerables, expuestas a riesgos ambientales, con acceso limitado a servicios básicos, y donde persiste una fuerte desconexión con el centro político y económico de la ciudad. A esto se suman los procesos de gentrificación, para favorecer el turismo y la inversión privada, que desplazan de manera sistemática a comunidades históricas de sus territorios, reforzando patrones de exclusión y despojo.

En este sentido, se hace urgente repensar el modelo de vivienda social en clave de justicia espacial, interseccionalidad y sostenibilidad urbana. Esta investigación se inscribe dentro del marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 de la Agenda 2030, que busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La meta 11.1, en particular, plantea la necesidad de garantizar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”. Alcanzar este objetivo en una ciudad como Cartagena requiere acciones estructurales, una mirada territorial con enfoque de derechos y la participación activa de las comunidades en el diseño e implementación de soluciones habitacionales.

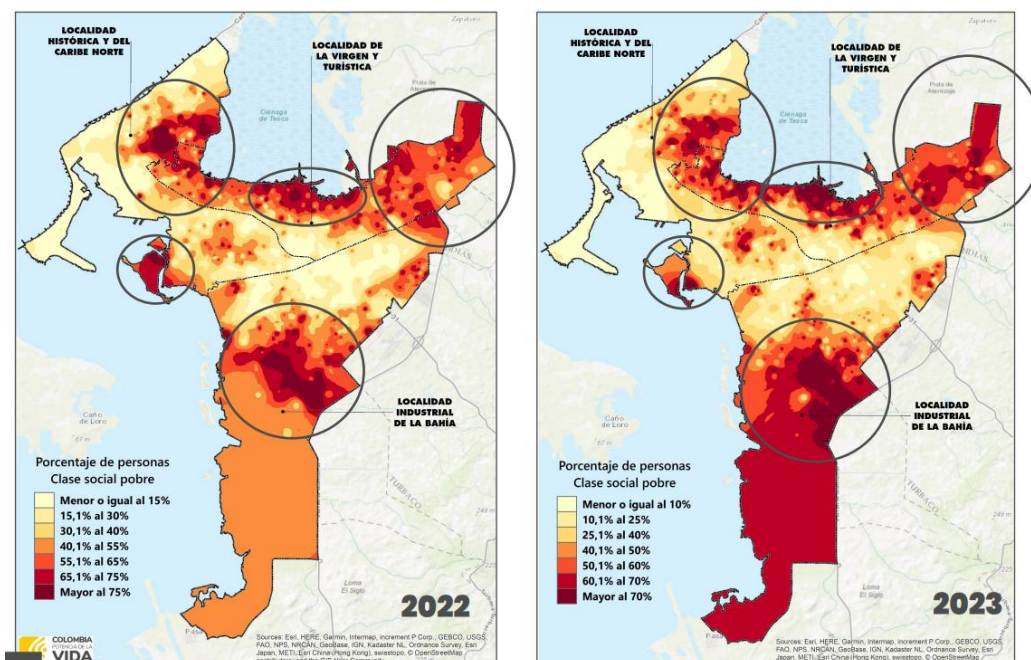
Este trabajo propone una teoría de cambio orientada a cerrar las brechas de acceso a la vivienda social en Cartagena, a través de siete productos innovadores que recogen buenas prácticas nacionales e internacionales adaptadas al contexto local. Esta propuesta parte de una revisión crítica de la política pública de vivienda social, analiza las lógicas que sostienen el modelo actual y plantea transformaciones necesarias en la institucionalidad, la normatividad, la planeación urbana y el fortalecimiento comunitario. Al hacerlo, busca aportar insumos concretos para la construcción de una ciudad más justa, habitable y democrática, donde vivir dignamente no sea un privilegio, sino un derecho garantizado para todas y todos.

Descripción del problema

Cartagena de Indias, ubicada en el norte de Colombia, y capital del departamento de Bolívar, es una de las ciudades más antiguas del Caribe continental (Pinzón, 2023). Esta ciudad, también denominada como La Heroica por su pasado colonial, tiene un déficit habitacional (déficit cuantitativo + déficit cualitativo) del 38,73% (100.789 hogares), de acuerdo con datos del censo del DANE 2018 (2020), casi dos puntos porcentuales por encima de la media nacional. De esta cifra, el de 10,3% (26.804 hogares) corresponde al déficit cuantitativo, y el 28,4% (73.985 hogares) al cualitativo, lo que evidencia que, tal como ocurre con la tendencia del país, hay una problemática con respecto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas para que sean dignas.

Al hablar de dignidad en Cartagena hay que tener en cuenta, después de Bogotá, es la segunda capital más desigual de Colombia, en concordancia con mediciones del coeficiente de GINI (La República, 2024). A esto hay que sumarle que, para el 2023, el 41,1% de habitantes de esta capital estaba en situación de pobreza monetaria, lo que significa que cerca de 432.000 personas tenían ingresos mensuales inferiores a \$474.000 pesos, y aunque esta cifra disminuyó con respecto a 2022, la pobreza extrema aumentó de 12,7% a 13,1%, un incremento de 0,4% que muestra que 5.300 personas más solo tienen ingresos inferiores a \$221.000 pesos.

Ilustración 1. Mapa de calor de la pobreza en Cartagena de Indias 2022 - 2023.



Elaborado por Cartagena Cómo Vamos con datos del DANE (2024).

La anterior ha hecho que Cartagena sea la capital del país con mayor porcentaje de pobreza monetaria moderada y la única en la que la pobreza extrema aumentó (DANE, 2024, como se citó en Cartagena Cómo Vamos, 2024). A su vez, la ciudad también enfrenta otros retos como la inseguridad (de hecho, es una de las 5 más inseguras de Colombia (Infobae, 2024)),

el alto costo de vida, el desempleo y la cobertura de servicios básicos fundamentales, entre otros, que ponen en jaque la calidad de vida de la población.

Lupa al hábitat habitacional por localidad

Al analizar el déficit habitacional, se encuentra que este, en el área de centros poblados y rural dispersa (97%) es, aproximadamente, tres veces más alto que el del área cabecera o urbana (32,9%). Además, se observa que las variables se comportan de manera similar frente a lo descrito antes: el déficit cualitativo es superior al cuantitativo en ambas áreas, en la urbana 23,7% - 9,2% y en la rural 75,5% - 21,5% respectivamente, cabe mencionar que en este último caso la brecha es mucho más amplia. La variable que más preponderancia tiene en el déficit cualitativo de la ciudad es el hacinamiento mitigable (61,1%), seguido de recolección de basuras (29,1%) y alcantarillado (17,6%), entre otras (DANE, 2020).

Tabla 1. Consolidado de viviendas, hogares y déficit habitacional desagregado por localidades.

Localidades	Viviendas	Hogares	Hogares con déficit habitacional	Hogares con déficit cuantitativo	Hogares con déficit cualitativo
Localidad 1. Histórica y del Caribe Norte.	81.121	76.978	24.764	5.838	18.926
Localidad 2. De la Virgen y Turística.	77.037	90.693	42.109	12.159	30.010
Localidad 3. Industrial y de la Bahía.	81.655	90.610	32.577	8.174	24.403

Elaboración propia con datos del OVIC basado en el DANE (2025).

Ahora bien, si se le pone la lupa a la situación de vivienda en la ciudad, la cual en su división político-administrativa está conformada por tres localidades, a la luz de los datos del DANE; se halla que ambos déficits se concentran principalmente en la Localidad 2 De la Virgen y Turística (que aloja al 37% de la población cartagenera), seguida de la Localidad 3 Industrial y de la Bahía (36%), y, en último lugar, la Localidad 1 Histórica y del Caribe Norte (27%). Esto se conecta y responde a las dinámicas socioeconómicas de Cartagena.

En las dos primeras localidades mencionadas es donde más hay asentamientos de viviendas informales: “Se destacan [de la Localidad 2] algunos sectores de Olaya, Junín, Nelson Mandela y otras zonas altas de la localidad 3. Se debe tener en cuenta que también [hay] en predios privados, tales como la zona de Loma de Albornoz y Mamonal”, (CCV, 2023). De hecho,

En esta localidad se encuentran varios de los polos importantes en la ciudad. Por un lado, está el llamado “Triángulo del Desarrollo Social”, una estrategia de

ordenamiento territorial en la UCG [Unidad Comunera y de Gobierno] 13 que está orientada a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad a través de la creación de vivienda, intervenciones en infraestructura, espacios verdes y equipamientos sociales. Entre los barrios que forman parte de este triángulo se destacan aquellos cercanos a la vía de La Cordialidad, como La Carolina y los de la diagonal 32, como Ternera y El Recreo.

Por otro lado, está la Zona Industrial de Mamonal, ubicada en la UCG 11. Esta área es el principal motor de desarrollo industrial de la Costa Atlántica y una de las más importantes de Colombia, albergando más de 300 grandes y medianas empresas. No obstante, en las cercanías de esta Zona Industrial se encuentran barrios en condiciones de alta vulnerabilidad que han enfrentado durante años la falta de acceso a servicios públicos y la lucha por la legalización de sus predios, como como Policarpa y Puerta de Hierro, y otros, como Nelson Mandela, que fueron fundados por personas desplazadas por la violencia del conflicto armado. (CCV, 2023)

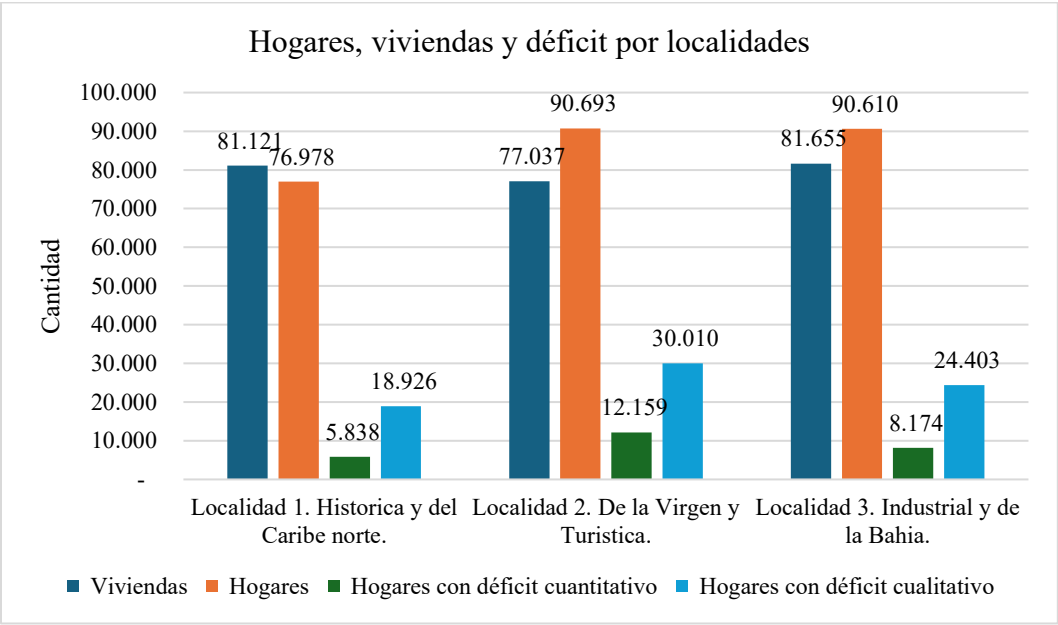
En estos barrios, tan próximos a la zona industrial, líderes comunitarios han reportado que muchos pescadores de la zona no pueden ejercer su actividad porque “algunas empresas operan de manera ilegal y vierten sus residuos en el lugar donde se realiza la pesca, generando contaminación, ya que no cuentan con un plan de manejo ambiental ni un plan de contingencia que minimice el impacto”.

A ello se suma que solo tienen acceso a agua potable, pero no a los demás servicios públicos domiciliarios, ni alcantarillado, lo que genera malos olores, incluso las calles no están pavimentadas ni hay equipamientos para la recreación y el uso y disfrute de la comunidad (Rodríguez, 2024). Si bien en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2001 se diseñaron planes parciales para esta zona, no se han aplicado de manera adecuada por múltiples presiones que evidencian que la expansión industrial y la falta de planificación urbana han generado tensiones entre el desarrollo empresarial y la habitabilidad de estos sectores.

Con respecto a la Localidad 2 De la Virgen y Turística, esta es la que mayor déficit habitacional, y es la que más presenta retos sociales, en cuanto a educación, salud, servicios

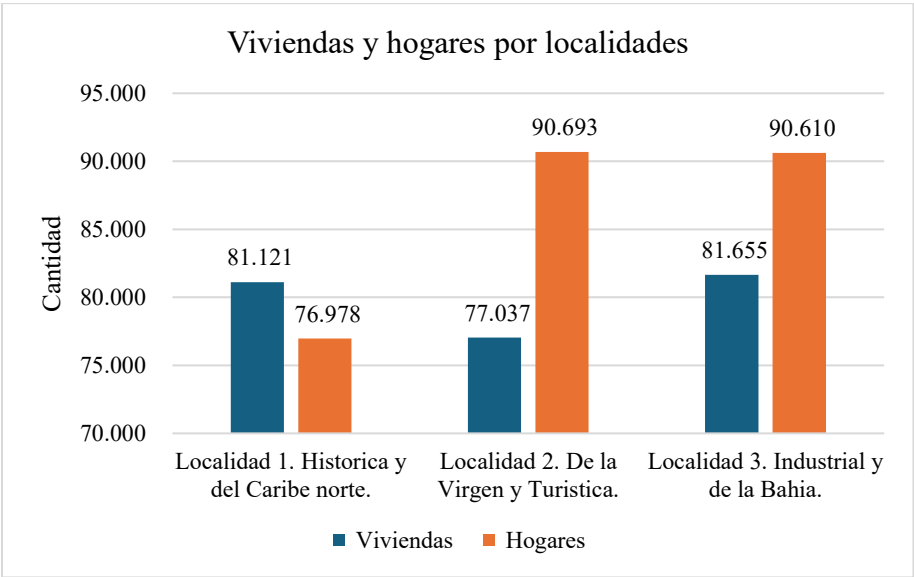
públicos, infraestructura y finanzas (CCV, 2024). Por su parte, la Localidad 1 Histórica y del Caribe Norte, tiene más viviendas que hogares, tiene cerca de 6.000 unidades de vivienda sin habitar, lo que puede conversarse con que esa es la principal zona turística y gentrificada de la ciudad y con el aumento de proyectos urbanísticos de uso mixto o solo uso comercial; mientras que para la 2 y 3 la situación ocurre de manera inversa (Observatorio de Vivienda del Distrito de Cartagena – OVIC, 2022) (Ver Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Hogares, vivienda y déficit por localidades.



Elaboración propia con datos del OVIC basado en el DANE (2025).

Gráfico 2. Viviendas y hogares por localidades de Cartagena.



Elaboración propia con datos del OVIC basado en el DANE (2025).

Cabe mencionar que en esta localidad se han presentado casos de gentrificación, como lo ocurrido con el barrio Getsemaní, el cual, desde que la ciudad fue declarada Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO, en 1984, empezaron procesos de desplazamiento de habitantes de la zona (la mayoría de la clase obrera) para construir hoteles, restaurantes y boutiques. Esto trajo consigo una ‘turistificación’ en el Centro Histórico que tomó fuerza en los 2000 (Castañeda, 2017).

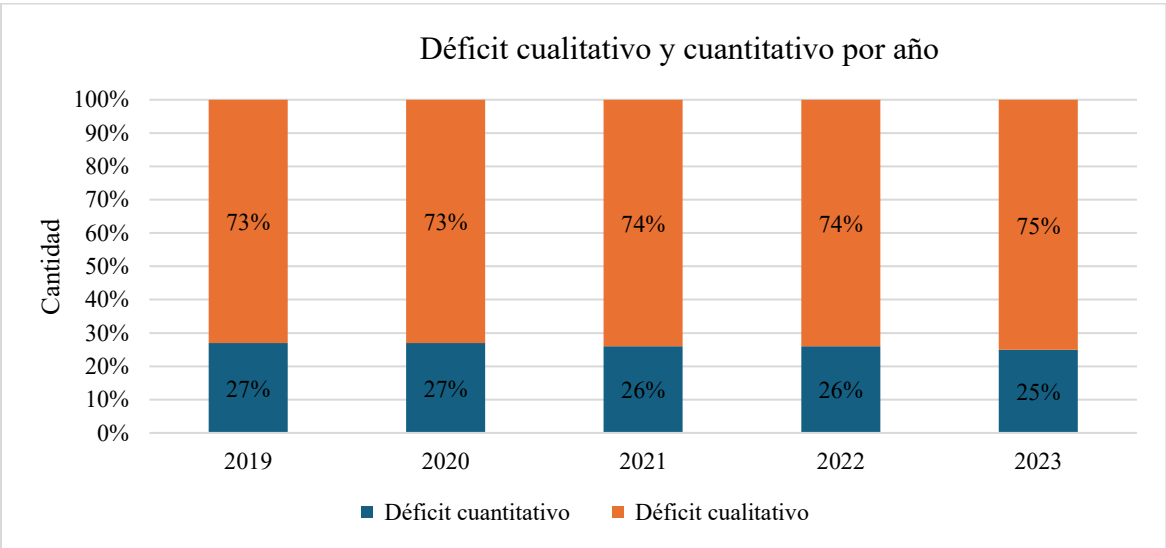
Parecido a lo anterior ha sido el caso de La Boquilla, un corregimiento aledaño al mar, habitado mayoritariamente por población afrodescendiente dedicada a la pesca artesanal. Ahí, por la expansión hotelera, se ha transformado el paisaje urbano y la construcción de resorts ha elevado el valor del suelo, lo que ha generado presiones económicas sobre los residentes locales, y, si bien ha habido resistencia comunitaria, sí ha habido un desplazamiento paulatino de los habitantes nativos (CINEP, 2020).

En esa línea, en la zona insular y rural la situación empeora. En la primera ha aumentado la construcción de viviendas de uso temporal con uso turístico y recreacional y, en la segunda, todos los corregimientos superan el déficit habitacional del 95% de los hogares (OVIC, 2022).

El panorama de vivienda hoy

De acuerdo con el Informe de Calidad de Vida de Cartagena Cómo Vamos (2024), el déficit habitacional en la ciudad disminuyó 1,89% de 2022 a 2023, (se pasó de 97.510 a 95.663, una diferencia de 1.847 viviendas). La mayor reducción fue con respecto al déficit cuantitativo, el cual bajó de 27% a 25%. Estos datos están basados en una metodología de Corvivienda, según indica el documento, el cual también muestra el siguiente comportamiento del déficit habitacional (ver Gráfico 2):

Gráfico 3. Déficit cualitativo y cuantitativo por año en Cartagena.



Elaboración propia con datos de Cartagena Cómo Vamos (2025).

Otros datos relevantes frente a la vivienda los arroja el informe mencionado son, primero, “en 2023, el número de viviendas ocupadas aumentó un 2,96% respecto a 2022 [cerca de 323.000], reflejando un crecimiento en línea con el incremento de la población, cada vez a tasas menores”. De estas, el 69% están ubicadas en estratos 1 y 2, es decir, que 7 de cada 10 viviendas de la ciudad pertenecen a estratos socioeconómicos bajos; el 22,8% en estratos 3 y 4 y el 7.9% en estratos 5 y 6.

Segundo, “la construcción de viviendas cayó un 25,5% en 2023, con una mayor disminución en la construcción pública (69%) en comparación con el sector privado (14%), dejando al sector privado con el 91% de la construcción total”. Se debe considerar que la actividad del sector de construcción depende de factores como la disponibilidad de terrenos, los licenciamientos, la financiación y condiciones económicas propias de la demanda. Tercero, “las ventas de viviendas redujeron 46%, con una caída más pronunciada en el segmento de Vivienda de Interés Social (VIS) del 55%, y en el NO VIS del 33%. Esto representa un retroceso a niveles inferiores a los de 2019” (2024).

Por último, “los desistimientos de compra de viviendas aumentaron un 129% en 2023, con un incremento notable del 350% en el segmento VIS, reflejando los efectos adversos de los altos costos de crédito y cambios en la política de subsidios”. Esto contrasta con datos del informe de 2022 que indicaba: “Las viviendas de interés social son las que jalonan el sector de la construcción: en 2022, el 65% de las viviendas iniciadas y el 82% de las culminadas o construidas fueron VIS” y “las ventas de viviendas en Cartagena aumentaron un 4% para 2022: el 58% fueron VIS, lo que equivale a 6.041 unidades” (CCV, 2024).

En este punto hay que tener en cuenta que, a nivel nacional, hay una contracción en el mercado de vivienda, que, en línea con la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), es resultado de la inflación, costos de materiales y altas tasas de interés en los créditos hipotecarios (Camacol, 2024). Cabe recordar las dinámicas que no solo en este sector dejó la pandemia del COVID 19 y la recesión en la economía que esta trajo consigo.

Autopercepción frente al acceso y tenencia de vivienda

Más allá del panorama nacional, Cartagena enfrenta barreras preocupantes que también las pone sobre la mesa la Encuesta de Percepción Ciudadana 2024 (CCV, 2025), la cual revela que el 66.8% de la población no vive en vivienda propia, sino en propiedades familiares, en arriendo u otras formas y la razón principal de esto es que las personas no cuentan con recursos económicos para comprar una vivienda.

Adicionalmente, el nivel de satisfacción frente a la vivienda se mantuvo estable en comparación con el 2023, el cual fue del 77%, pero ambos son inferiores a los años anteriores y esto “tiene que ver con aspectos relacionados con la comodidad, [...] los costos de los servicios públicos y el hacinamiento”. Esta insatisfacción se acentúa en estos grupos poblacionales: las mujeres, personas de niveles socioeconómicos bajos y adultos entre 46 y 55 años, mientras que “los hombres, los habitantes de la localidad 1 y los estratos altos son los más satisfechos” (CCV, 2024). Observar esto, desde la perspectiva de género, pone sobre la mesa asuntos como la feminización de la pobreza y abre paso a la pregunta sobre cuáles

son las barreras y los factores habilitantes que tienen las mujeres, y demás grupos poblacionales vulnerables, para acceder a una vivienda digna.

Estas condiciones de comodidad y satisfacción que refleja la encuesta conversan con las realidades de la ciudad, que se enmarcan en un alto déficit cuantitativo a causa del hacinamiento mitigable, como lo detalla el DANE (2020) y que los déficits se pronuncian en las localidades donde hay barrios de estratos más bajos, lo que refleja que las acciones que se adelanten deben estar orientadas y trazadas a partir de los enfoques diferenciales y, sin duda, desde una perspectiva territorial que considere las zonas rurales, periféricas e insulares, donde hay brechas en servicios públicos, seguridad habitacional y formalización del suelo.

Opciones de política

A pesar de que la vivienda es un derecho fundamental y, sin duda, un pilar para la calidad de vida, la realidad en Cartagena muestra que hay brechas estructurales que delimitan la posibilidad de tener un techo digno sobre la cabeza, lo que es aún más complejo para hogares que están en estratos socioeconómicos bajos o medios y a grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, adultos mayores y a personas racializadas.

Los desafíos se agravan por múltiples factores, entre ellos el elevado precio del suelo, un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que no se actualiza desde hace más de dos décadas, la persistente segregación socioespacial, la pobreza estructural, los altos costos propios de la construcción de vivienda, la insuficiencia de subsidios, los cambios en el modelo de la política nacional de vivienda, la avanzada turistificación y, de manera transversal, la desigualdad.

Esta combinación de elementos ha generado efectos como dificultades de la demanda para lograr el cierre financiero, el desinterés del sector en desarrollar vivienda social, el desplazamiento silencioso provocado por la gentrificación, el crecimiento de procesos informales de autoconstrucción y la consolidación de comunidades sin acceso a servicios públicos domiciliarios, equipamientos básicos ni medios de transporte que las conecten con el centro administrativo y comercial de la ciudad.

Lo dicho evidencia la necesidad urgente de adelantar políticas públicas que no solo se concentren en aumentar la oferta de unidades habitacionales, sino que apuesten a fortalecer el hábitat en su conjunto: movilidad, acceso a servicios, condiciones de seguridad y posibilidades de participación ciudadana. Con ese panorama hay que repensar la vivienda y su acceso desde una perspectiva estructural y sostenible y es que las cifras son claras y su llamado también: sin una intervención profunda en las condiciones y las dinámicas que recrudecen el inaccess a la vivienda, Cartagena seguirá profundizando las desigualdades que perjudican el desarrollo de la población.

Para abordar este problema público de manera integral se propone como metodología la Teoría del Cambio, puesto que es una herramienta que permite identificar las causas estructurales del problema y diseñar intervenciones que generen un impacto sostenible y medible. A su vez, esta facilita la planificación estratégica al establecer una secuencia lógica

entre las acciones realizadas y los resultados esperados, lo que permitirá aportar soluciones viables y equitativas al inaccessos a vivienda digna en Cartagena. A lo anterior se suma que

primero, los desafíos del desarrollo son complejos y, por lo general, son causados por múltiples factores y niveles interrelacionados y, en segundo lugar, una teoría del cambio proporciona un marco para el aprendizaje tanto dentro de un ciclo de programación como entre diferentes ciclos. [Además] La teoría del cambio también ayuda a realizar correcciones de rumbo si el enfoque seleccionado no está funcionando o si se materializan los riesgos previstos. En tercer lugar, se utiliza cada vez más como un medio para desarrollar y gestionar alianzas y estrategias de colaboración. (United Nations Development Group, 2017, p.4)

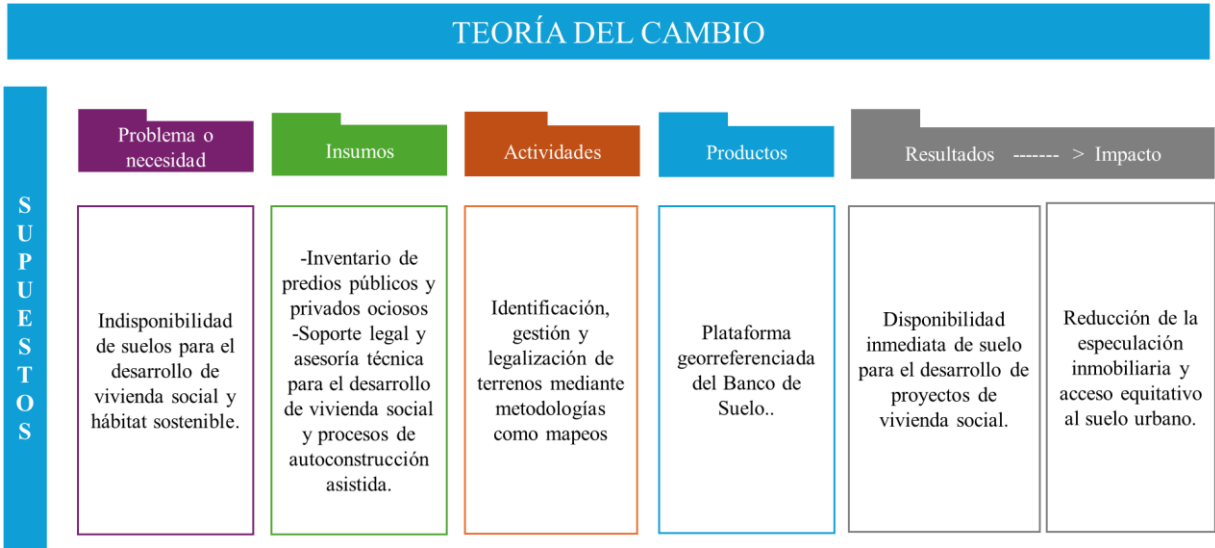
A continuación, se presenta una propuesta de teoría de cambio, la cual está basada en buenas prácticas nacionales e internacionales que han contribuido a dignificar la calidad de vida de las personas mediante programas exitosos de vivienda. Cabe mencionar que esta se ha diseñado considerando factores contextuales y su objetivo es: “Proporcionar insumos metodológicos y técnicos para reducir el déficit habitacional en Cartagena de Indias mediante una estrategia integral de vivienda y hábitat sostenible capaz de mitigar la desigualdad, detener la gentrificación y priorizar a poblaciones históricamente excluidas”.

La estructura que se seguirá será: supuestos (condiciones necesarias para el éxito de la política pública), insumos (recursos técnicos, financieros, institucionales y comunitarios necesarios para el desarrollo de las actividades), actividades (acciones específicas que se ejecutarán con los insumos), productos (entregables concretos que materializarán la política pública a través de bienes y/o servicios), indicadores (herramientas para medir, evaluar y monitorear los avances de este instrumento), resultados (cambios inmediatos esperados) e impactos (transformaciones estructurales sostenibles que modifican las raíces del problema público, en este caso, el inaccessos a vivienda digna y hábitat sostenible).

En esa línea, estos son los elementos de los productos de la teoría del cambio:

- **Producto 1: Banco de Suelo Público para Vivienda Social**

Ilustración 2. Teoría del cambio del producto 1: Banco Público de Suelos para Vivienda Social.



Elaboración propia (2025).

Con este producto lo que se busca es disponer de manera estratégica y prioritaria de terrenos, suelos y predios para el desarrollo de proyectos de vivienda social y para la autoconstrucción asistida. Este banco sería clave para la gestión y legalización de predios públicos y privados ociosos mediante metodologías participativas y transparentes y con el uso de la tecnología, por ejemplo, con una plataforma georreferenciada que facilite la planificación urbana inclusiva. A continuación, se explica su teoría del cambio:

- Problema: *Indisponibilidad de suelos* para el desarrollo de vivienda social y hábitat sostenible, lo que agrava la ejecución de proyectos que reduzcan las brechas socioespaciales y mejoren la calidad de vida de las personas.
- Supuestos:
 - o *Voluntad política* para priorizar la vivienda social en las agendas, asignarle recursos y promover normativas que favorezcan el uso del suelo para fines sociales.
 - o *Articulación institucional* porque debe haber coordinación para consolidar, gestionar y poner en marcha el banco de suelo.
- Insumos:
 - o *Inventario de predios públicos y privados ociosos*, a modo de registro detallado de lotes que no están cumpliendo su función social o que no se usan y están en zonas urbanas consolidadas o en expansión.
 - o *Soporte legal*, como herramientas jurídicas para destinar estos suelos a proyectos de interés social.
 - o *Asesoría técnica*, para el desarrollo de vivienda social y procesos de autoconstrucción asistida, lo que incluye equipos de profesionales como urbanistas, abogados, topógrafos, arquitectos y sociales.

- Actividades:
 - *Identificación de terrenos*, mediante visitas de campo, revisión de catastros y análisis de normativas urbanísticas.
 - *Gestión y legalización* como pasos de la gestión jurídica que hay que garantizar para que los terrenos sí puedan ser destinados a vivienda social.
 - *Mapeos participativos* con comunidades para la identificación de predios y conocer perspectivas para la toma de decisiones considerando las dinámicas desde abajo.
- Producto: *Plataforma georreferenciada del Banco de Suelo*, que será una herramienta digital que integrará información geográfica, jurídica y técnica de terrenos disponibles para vivienda social.
- Indicadores:
 - Número de hectáreas identificadas y destinadas a vivienda social.
 - Porcentaje de suelo urbano reservado para proyectos de interés social.
- Resultado: *Disponibilidad inmediata de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social*. Se logra una base sólida para ejecutar políticas de vivienda social, lo que da paso a la ejecución de proyectos habitacionales, reduce costos de acceso a predios y garantiza un desarrollo urbano más equitativo.
- Impacto: Reducción de la especulación inmobiliaria y acceso equitativo al suelo urbano.

A través de esta propuesta se reduciría el déficit habitacional al facilitar el acceso al suelo, que es uno de los principales cuellos de botella para construir vivienda social. Además, contribuiría con la promoción de la ocupación de predios ociosos, lo que evitaría la subutilización en una ciudad que de escasos y costosos suelos. Del mismo modo, permitiría el desarrollo de proyectos habitacionales sin depender únicamente del mercado privado, pues se ampliaría la oferta habitacional para sectores populares; articularía soluciones, como la autoconstrucción asistida, para que las familias tengan más opciones y descentralizaría la oferta para que las comunidades accedan a soluciones adaptadas a su contexto.

Si se logra lo anterior se contribuiría al ordenamiento frente al crecimiento urbano de Cartagena y sus alrededores, se fomentaría la justicia territorial ya que se reduciría la concentración de la vivienda social en zonas periféricas con retos en hábitat, se disminuiría la especulación inmobiliaria al limitar la acumulación de tierras ociosas con fines lucrativos, se fortalecería la participación comunitaria gracias a la planificación urbana que involucra a la ciudadanía y también se apoyaría la resiliencia urbana al planificar la ciudad desde una perspectiva que contemple infraestructura, servicios públicos y conectividad.

Un factor a favor de la creación de este banco de suelos es que Colombia cuenta con marcos normativos que dan paso a la viabilidad técnica y legal de estos instrumentos (por ejemplo, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y la Ley 2079 de 2021 de Vivienda y Hábitat). Por su parte, algo en contra es que puede haber resistencia política o de intereses por parte

de quienes se benefician de la especulación del suelo y a esto se suma, sin duda, la desactualización del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena.

Sin embargo, una buena práctica que ha sido exitosa y es el banco de tierras del Ayuntamiento de Barcelona (España), el cual cedió predios para desarrollar viviendas cooperativas en cesión de uso como una alternativa que “concibe la vivienda como bien de uso y no de inversión y apuesta por su desmercantilización en tanto que [es un] derecho fundamental” (Fundación Dinamo, s.f.). Este caso muestra cómo el actor público juega un rol prioritario en el ecosistema de vivienda y su papel en los suelos, sumado que puede ser un articulador para la puesta en marcha de acciones en favor de la ciudadanía juntando a múltiples actores.

- Producto 2: Fondo Distrital para la Vivienda Digna y el Hábitat Sostenible**

Ilustración 3. Teoría del cambio del producto 2: Fondo Distrital para la Vivienda Digna y el Hábitat Sostenible



Elaboración propia (2025).

El objetivo de este producto es crear una fuente de financiamiento estructural, sostenible y multiactor para desarrollar proyectos de vivienda digna y, a su vez, catapultar mejoramientos barriales y apostarle al hábitat. Con este se movilizarían y administrarían recursos de origen público, privado e internacional de forma transparente, con reglas claras y, por supuesto, con un enfoque territorial que priorice las zonas con mayor déficit habitacional y a las poblaciones con más retos para tener un techo digno. Su teoría del cambio es la siguiente:

- Problema: *Insuficiente financiamiento* sostenido para acciones de vivienda digna y hábitat sostenible, lo que limita la implementación efectiva de una política pública en esta materia que sea inclusiva y con visión de largo plazo.
- Supuesto: *Transparencia y confianza pública* en la Administración Distrital con respecto al manejo de recursos y administración del fondo.
- Insumos:

- Asignación de *recursos públicos* del presupuesto distrital.
- Aportes de la *cooperación internacional* para el desarrollo urbano y vivienda.
- *Inversiones del sector privado* con interés social.
- *Asistencia técnica* especializada en fideicomisos y finanzas públicas.
- *Voluntad política* junto con el apoyo institucional.
- Actividades:
 - *Diseño financiero del fondo*, lo que incluye su análisis de viabilidad técnica, financiera y normativa, así como sus fuentes de ingresos y criterios de asignación.
 - *Creación de un fideicomiso* multiactor con representación del Distrito, privados, cooperación y ciudadanía.
 - Establecimiento de un *marco normativo* que contenga, de manera integral, reglas de operación del fondo.
 - Implementación de un *sistema de monitoreo y rendición de cuentas públicas* que dé cuenta de la operación del fondo.
- Productos:
 - *Fondo* con reglas claras de operación, asignación y gestión centrado en enfoque territorial y de derechos.
 - *Modelo de gobernanza participativa* con representación diversa.
 - *Herramientas para la gestión transparente* del fondo con instrumentos para la evaluación de impactos.
- Indicadores:
 - Monto total recaudado y desembolsado anualmente.
 - Número de proyectos financiados y beneficiarios directo.
 - Número de beneficiarios directos.
 - Nivel de participación ciudadana en el diseño y seguimiento del fondo.
- Resultado: *Financiamiento estructural para proyectos* de vivienda y mejoramiento barrial, el cual funciona como mecanismo capaz de movilizar y articular recursos públicos, privados e internacionales en favor del territorio y las comunidades.
- Impacto:
 - Sostenibilidad económica de la política pública de vivienda y hábitat.
 - Mejora la calidad urbana y, a su vez, se reduce el déficit habitacional mientras se fortalece el tejido social en comunidades y zonas en riesgo de vulnerabilidad.
 - Se genera confianza en la acción pública como efecto de la gestión transparente y participativa del fondo.

Mediante este producto se contribuiría a reducir los déficit cualitativo y cuantitativo con la financiación de proyectos de vivienda social y el mejoramiento habitacional para cubrir los espacios donde el mercado no llega. Del mismo modo, reduciría barreras de acceso a créditos

para poblaciones en situación de vulnerabilidad y fortalecería el tejido social y procesos comunitarios al destinar recursos a proyectos participativos en barrios populares.

Desde otra perspectiva este fondo es también una apuesta de ciudad porque generaría desarrollo urbano con equidad, puesto que redistribuiría recursos a zonas históricamente excluidas, fomentaría la gobernanza participativa y transparente en torno a la vivienda y el suelo y sería clave para garantizar la sostenibilidad fiscal y ambiental de la política distrital de vivienda y hábitat.

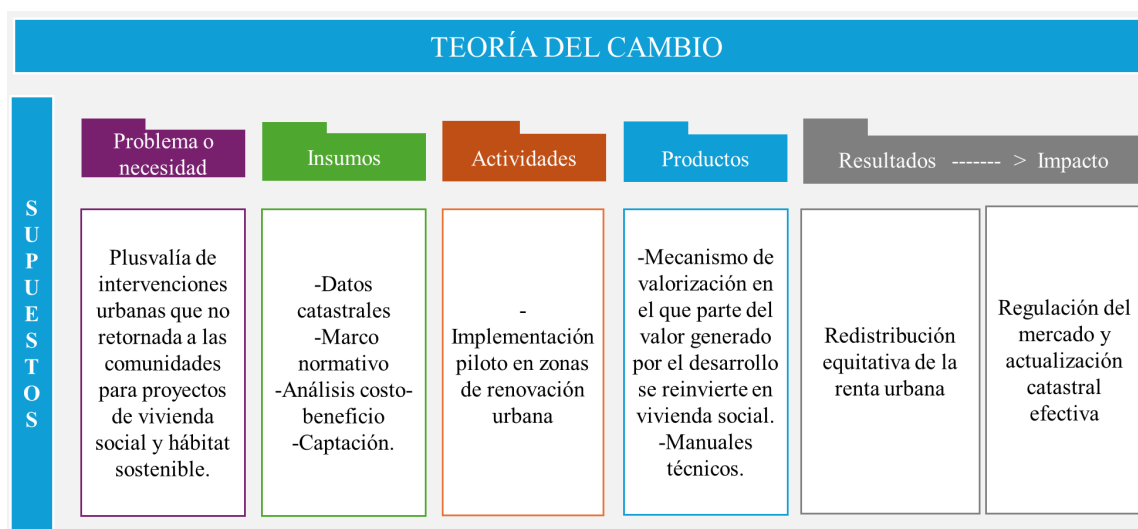
A lo anterior se suma que la flexibilidad financiera y multiactor permite movilizar la cooperación internacional, la inversión privada y recursos públicos y, considerando que este sería un modelo de fideicomiso transparente, habría que priorizar la confianza institucional y el control ciudadano. Este fondo también puede articularse con otros productos, como con el banco de suelos y los relacionados con programas de autoconstrucción asistida. Ahora bien, un posible riesgo puede ser la falta de confianza pública como consecuencia de los antecedentes de corrupción que ha habido en la ciudad, otro puede ser el reto de atraer inversión privada, por lo que hay que adelantarse y establecer incentivos y garantías claras. Finalmente, si este producto no se institucionaliza o blinda con instrumentos normativos puede haber falta de continuidad administrativa y, si no hay articulación eficaz entre las dependencias del Distrito (Corvivienda, Planeación, Participación, Hacienda, etc.), la fragmentación institucional pasaría factura.

La buena noticia es que este modelo ha sido plausible, por ejemplo, en México, donde se llevó a cabo el Programa Ecocasa, el cual es un programa de cooperación financiera para proporcionar financiamiento y asistencia técnica para la construcción de viviendas sostenibles, en favor de lograr una reducción significativa en emisiones de gases de efecto invernadero. En el caso de esta buena práctica se juntaron actores de diferentes sectores (la Sociedad Hipotecaria Federal del Gobierno de México, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo Alemán).

Una lección para Cartagena frente al caso de México es que esta ciudad también enfrenta vulnerabilidades climáticas severas y también tiene alta demanda de vivienda de interés social y de mejoramientos de vivienda. Por ello, al tomar elementos de esta experiencia, se podría incentivar proyectos sostenibles que disminuyan el costo de servicios públicos y aumenten la resiliencia climática. A su vez, tomar ventaja de la cooperación internacional que apalanca soluciones de adaptación urbana y habría que priorizar barrios con mayor índice de vulnerabilidad y zonas aledañas a cuerpos hídricos, entre esos Olaya Herrera, Albornoz, San Francisco y los corregimientos Pasacaballos y La Boquilla.

- **Producto 3: Sistema de valorización por beneficio social**

Ilustración 4. Teoría del cambio del producto 3: Sistema de valorización por beneficio social.



Elaboración propia (2025).

Lo que se persigue con este producto es implementar un mecanismo que permita la captura de valor del suelo para que, parte de las ganancias generadas por la valorización urbana, propia del aumento del valor del suelo debido a inversiones públicas o cambios normativos; se reinviertan en vivienda social y en proyectos de interés colectivo. Con esto se redistribuiría la renta urbana de forma más equitativa y se pondría un freno a la especulación. Para ello, la teoría del cambio se abordaría así:

- Problema: Plusvalía causada por intervenciones urbanas que no retorna a las comunidades ni se transfiere a proyectos sociales, lo que amplía la desigualdad.
- Supuestos:
 - o *Transparencia* por parte del Distrito en el manejo de recursos.
 - o *Confianza pública* gracias a cobro y redistribución efectiva de la valorización.
- Insumos:
 - o *Datos catastrales* actualizados para determinar el valor base y las variaciones del suelo.
 - o *Marco normativo* vigente para dar paso, legalmente, a la captación y asignación de plusvalías.
 - o *Estudios de costo-beneficio y análisis de impacto* de las intervenciones urbanas.
 - o *Captación* basada en principios técnicos de valorización y justicia espacial.
- Actividad: *Implementación piloto* en zonas de renovación urbana o con intervenciones públicas significativas para probar el modelo, ajustarlo en caso de ser necesario y, posteriormente, socializarlo con *skateholders*.
- Productos:

- *Mecanismo de valorización* en el que parte del valor generado por el desarrollo se capta mediante instrumentos fiscales o financieros y se reinvierte en vivienda social y hábitat sostenible.
- *Manuales técnicos* junto con una plataforma de seguimiento y mecanismos de consulta pública.
- Indicadores:
 - Ingresos generados a través de la valorización discriminados por periodo y zona.
 - Porcentaje de estos ingresos reinvertidos en vivienda social y hábitat sostenible.
 - Número de hogares beneficiado por proyectos derivados de recursos de valorización.
- Resultado: *Redistribución equitativa de la renta urbana* repartida entre los diferentes sectores de la población considerando a los que históricamente han sido excluidos.
- Impacto: *Regulación del mercado de suelo* para que haya usos equitativos y sostenibles y actualización catastral efectiva con instrumentos técnicos y sociales orientados a la planificación urbana y la vivienda digna.

Con esta propuesta el déficit habitacional reduciría en la medida en la que se financia la vivienda social sin endeudar al Estado, ya que se usarían recursos provenientes del aumento del valor del suelo urbano. A su vez, se aprovecharían procesos de renovación urbana, como la reconversión de zonas degradadas o industriales para generar vivienda asequible dentro del tejido urbano consolidado y sería un medio para generar ingresos permanentes que puedan alimentar el músculo del Fondo Distrital de Vivienda.

La suma de lo anterior promueve la justicia territorial al asegurar que quienes se benefician del desarrollo urbano también aporten al bienestar colectivo y mejora la equidad espacial porque se construiría vivienda social en zonas valorizadas, que ya cuentan con condiciones dignas de hábitat, y no solo en las áreas periféricas de ciudad, que, además, están desconectadas de servicios. También incentiva el desarrollo urbano sostenible y pone en jaque la expansión urbana desordenada, lo que fortalece la planeación urbana con criterios de corresponsabilidad.

Algunas fortalezas de este Sistema de valoración por beneficio social son, primero, que no dependería directamente del presupuesto público, puesto que se financiaría con la plusvalía capturada del suelo. Además, estimularía la formalización del suelo urbano mediante actualización catastral y promovería una visión estratégica de este desde la planificación urbano; esto sin mencionar que permitiría reinvertir localmente en favor de fortalecer la infraestructura de los barrios y se complementaría con los productos anteriormente dichos, el banco de suelos y el fondo de vivienda.

No obstante, hay que tener en cuenta que podría haber resistencia por parte de actores privados, incluyendo a propietarios de suelos, por protección de sus intereses y esto podría empeorar si la capacidad institucional es débil a hora de actualizar el catastro y fiscalizar su cumplimiento. Asimismo, en un contexto como el cartagenero, si no se vincula directa y explícitamente la valorización a vivienda asequible y permanencia de comunidades podría haber riesgo de gentrificación y una politización del instrumento, por lo que esto demanda una alta transparencia para generar confianza ciudadana.

En ciudades como Barcelona, Bilbao y Madrid, en España, se han llevado a cabo procesos de reconversión de suelos industriales obsoletos o degradados en zonas de vivienda social y equipamientos urbanos. Esto ha generado nueva renta urbana para financiar intervenciones sociales. Para el caso específico de la primera ciudad, se llevó a cabo proyecto Distrito 22@, mediante el cual se transformó un barrio industrial en un distrito de innovación y conocimiento, en el que se capturó parte de la valorización generada para crear vivienda asequible, espacio público y equipamientos sociales. La clave que permitió el éxito de esto fue que se aplicaron mecanismos de carga urbanística a desarrolladores, quienes debían ceder parte del suelo o financiar infraestructuras de uso colectivo (Cubeles, Muñoz y Pardo, 2011). Así como esta buena práctica, también se destaca la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, la cual también ha adelantado acciones para rescatar edificios viejos o abandonados para revitalizarlos y desarrollar viviendas públicas de alquiler (RenoBo, s.f.).

Algunas condiciones necesarias para que esta propuesta funcione en Cartagena es la actualización y modernización catastral con criterios de valor real de mercado y la puesta en marcha de un marco normativo local claro, que se puede basar en la Ley 388 de 1997 que aborda instrumentos de gestión del suelo. Otra, por supuesto, es la articulación con programas de vivienda social que garanticen la permanencia de comunidades en situación de vulnerabilidad.

- **Producto 4: Cooperativas de autoconstrucción asistida con enfoque de género y étnico**

Ilustración 5. Teoría del cambio del producto 4: Cooperativas de autoconstrucción asistida con enfoque de género y étnico



Elaboración propia (2025).

El fin de este producto es impulsar la creación de cooperativas de vivienda autogestionada y de autoconstrucción en las que, grupos poblacionales atravesados por la interseccionalidad, participen activamente en el diseño, construcción y gestión de sus viviendas. El modelo propone acompañamiento técnico, acceso a formación y financiación colectiva para promover la propiedad colectiva, la corresponsabilidad y el fortalecimiento comunitario. A continuación, más detalles de su teoría del cambio:

- Problema: Inacceso a vivienda digna por parte de comunidades en situación de vulnerabilidad y exclusión.
- Supuesto: Reconocimiento institucional y normativo de la autoconstrucción como estrategia legítima para la provisión y gestión de vivienda.
- Insumos:
 - o Apoyo técnico especializado con equipos expertos en arquitectura social, ingeniería y normativas urbanas y profesionales sociales.
 - o Financiamiento comunitario
 - o Liderazgo de mujeres y comunidades étnicas.
 - o Redes aliadas y conformadas por organizaciones sin ánimo de lucro, universidades y organizaciones de base comunitaria.
- Actividad:
 - o Formación de liderazgos comunitarios en habilidades relacionadas con la organización cooperativa, diseño participativo y gestión de proyectos.
 - o Asesoría técnica y acompañamiento integral durante el proceso de autoconstrucción.
 - o Articulación con ONGs y entidades públicas para garantizar apoyo logístico, jurídico y financiero.

- Creación de normas y manuales de autoconstrucción segura y adecuada.
- Productos:
 - 6 cooperativas piloto de vivienda autogestionada lideradas por mujeres y comunidades étnicas que desarrollan y ejecutan proyectos de autoconstrucción de vivienda centrada en el hábitat sostenible.
 - Modelos replicables, documentados y sistematizados.
- Indicadores:
 - Nivel de participación de mujeres y comunidades étnicas en los proyectos.
 - Número de cooperativas establecidas ay formalmente constituidas.
 - Número de viviendas construidas por las cooperativas.
- Resultado: Generación de vivienda construida por y para la comunidad capaz de fortalecer la apropiación, la pertinencia cultural, el tejido social y las dinámicas propias de las personas.
- Impactos:
 - Fortalecimiento de capacidades comunitarias para la producción social del hábitat sostenible
 - Consolidación de modelos de propiedad colectiva y solidaria con enfoque de género y étnico.
 - Avances en la equidad territorial y habitacional desde una perspectiva de justicia social y espacial

Este contribuiría a reducir el déficit habitacional con la ampliación de la oferta habitacional para poblaciones excluidas por parte del mercado formal, a quienes poco son incluidos o quedan por fuera, como mujeres, poblaciones étnicas, personas migrantes y jóvenes sin acceso a créditos y desventajas en subsidios. Igualmente, disminuiría los costos de construcción debido a que involucraría mano de obra comunitaria y prácticas de autogestión y facilitaría el acceso a la vivienda mediante modelos cooperativos, lo que disminuye la dependencia de subsidios individuales o endeudamiento bancario. Al mismo tiempo, impulsaría soluciones adaptadas al territorio adelantadas según las necesidades propios considerando factores como la cultura, el clima y dinámicas sociales.

Lo anterior a Cartagena la favorecería gracias a que esta apuesta fortalecería el tejido social a través de la organización colectiva y el trabajo cooperativo, fomentaría la innovación en modelos de propiedad y gestión del hábitat y generaría sociales habitacionales sostenibles construidas con criterios ambientales, culturales y socioeconómicos. Con esto, además, se aumentaría la capacidad de gestión comunitaria y la justicia social y diversidad al involucrar a actores comunitarios que, en ocasiones, son excluidos de los diálogos y decisiones de ciudad.

Ahora bien, aunque este modelo cooperativo estimularía el empoderamiento de comunidades de base y la cohesión del tejido social y reduciría costos al tratarse de autoconstrucción asistida y trabajo colectivo, también enfrentaría retos como la estigmatización frente a la

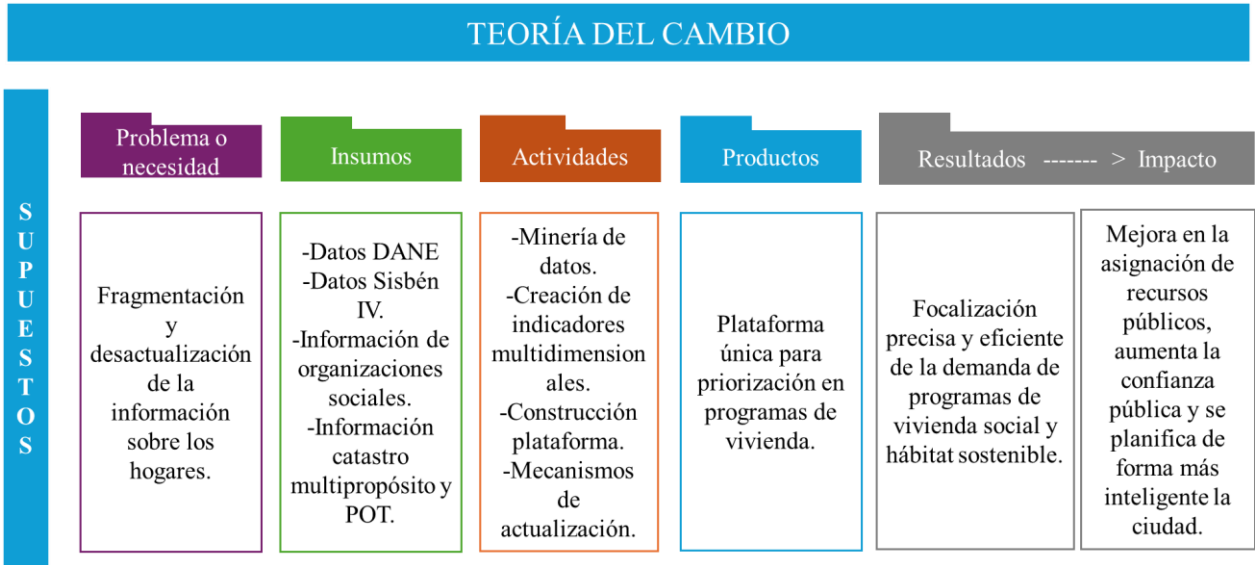
autoconstrucción que está asociada con la informalidad y los riesgos por baja calidad (a esto se le puede dar la cara garantizando un acompañamiento técnico efectivo). En paralelo, podría si no se logran articulaciones robustas que garanticen el financiamiento solidario y público, la sostenibilidad financiera llegaría a ser débil y esto sin de dejar de lado que si no se desarrollan herramientas claras de gobernanza y liderazgo se abriría la puerta a conflictos internos que frenarían el éxito del proceso.

No obstante, este modelo ha mostrado buenos resultados en otros contextos, como, por ejemplo, en Barcelona, España, donde, como se mencionó previamente, se crearon viviendas cooperativas en cesión de uso de las cuales las personas no son propietarias, sino copropietarias colectivas del inmueble. Asuntos relevantes que hicieron esto posible fueron, por un lado, la cesión del suelo a largo plazo por parte del Ayuntamiento, también que las cooperativas han tenido un rol activo en el diseño, construcción y gestión de las viviendas con apoyo técnica de diferentes actores y, además, la reducción de costos finales como efecto del modelo, lo que fomenta el uso de materiales sostenibles y mejora la convivencia vecinal y barrial.

Para que esto sea replicable en Cartagena hay que fortalecer la educación financiera en autoconstrucción desde la perspectiva de los enfoques interseccionales, impulsar un marco legal que reconozca la propiedad colectiva (y que respalde el acceso a permisos de curadurías) y cooperativa e incluir mecanismos de participación en las políticas de vivienda. Este modelo requiere de la integración de múltiples actores del ecosistema y puede conversar con el banco de suelos (producto 1) y el fondo distrital de vivienda (producto 2).

- **Producto 5: Registro unificado de hogares en déficit habitacional**

Ilustración 6. Teoría del cambio del producto 5: Registro unificado de hogares en déficit habitacional



Elaboración propia (2025).

Con este producto se busca crear una plataforma única y segura que consolide, en tiempo real, la información de los hogares cartageneros en déficit habitacional. Este debe reunir datos del DANE, Sisbén IV, catastro multipropósito y organizaciones barriales para priorizar de forma transparente el acceso a subsidios, vivienda nueva, mejoramientos y acompañamiento social. Además, con este se pueden tomar decisiones basadas en datos y orientar soluciones a comunidades y poblaciones que necesitan atención. En esa línea, se presenta esta teoría del cambio:

- Problema: *Fragmentación y desactualización de la información sobre los hogares*, lo que obstaculiza la toma de decisiones informadas para la focalización de la oferta y direccionamiento de programas de vivienda a familias que los demandan.
- Supuesto: *Acceso y protección* de datos personales e información privada de los hogares.
- Insumos:
 - Datos del *DANE* (censos, encuestas, etc., sobre vivienda y condiciones socioeconómicas de la población).
 - Datos del *Sisbén IV* (clasificación socioeconómica, información del hogar y condiciones de vida).
 - Información de *organizaciones sociales* (caracterizaciones comunitarias y análisis de dinámicas territoriales).
 - Información de *catastro multipropósito* y *POT* (datos georreferenciados de la Cartagena urbana, rural e insular y uso del suelo).
- Actividades:
 - Cruce y depuración de bases de datos para eliminar duplicidades, limpiarlas (a modo de *minería de datos*) y unificar criterios.
 - Creación de *indicadores multidimensionales* del déficit habitacional incluyendo factores como estado de formalización del suelo, género de la jefatura de hogar, grupo étnico, miembros con discapacidad y riesgo ambiental, entre otros.
 - Construcción de una *plataforma* con interfaz especial para instituciones públicas y tableros de visualización de datos y otra para el acceso y consulta de la ciudadanía.
 - Ejecución de *mecanismos de actualización* de la plataforma.
- Producto: *Plataforma única* para priorización en programas de vivienda en déficit habitacional, capaz de interoperar con sistemas locales y nacionales, que brinde reportes con datos claves para focalizar subsidios, proyectos de vivienda y otras ofertas institucionales.
- Indicadores:
 - Número de hogares registrados y priorizados para programas de vivienda.
 - Porcentaje de procesos de asignación realizados desde la plataforma.
 - Número de visitas y descarga de bases de datos.

- Tiempo promedio de atención desde el registro hasta la asignación de soluciones habitacionales.
- Resultado: *Focalización precisa* y eficiente de las intervenciones de vivienda social y hábitat sostenible a través de la identificación de hogares que más las demandan y reducción de la discrecionalidad y duplicidad en asignación de recursos.
- Impacto: *Mejora la asignación de recursos públicos* porque se toman decisiones basadas en datos y evidencia, lo que genera *transparencia* y confianza ciudadana y una *planificación urbana más inteligente* gracias a la información georreferenciada de la demanda real de vivienda social y hábitat sostenible.

Mediante este se puede reducir el déficit habitacional a partir de la clasificación multidimensional (hacinamiento, materiales, tenencia, ingresos, género, identidad étnica, edad, etc.) para asignar puntajes y evitar que los apoyos y subsidios atiendan a hogares que alguna vez fueron beneficiarios para evitar duplicidades a través del cruce de registros, lo que sería un ejercicio de focalización efectiva. De la misma manera, este software generaría alertas tempranas que informen sobre los barrios y las zonas donde crezcan los déficit cualitativo y cuantitativo para llevar a cabo intervenciones a tiempo capaces de mitigar la consolidación de asentamientos precarios. Este producto se conecta con el banco de suelos y el fondo distrital ya que indicaría cuántas soluciones y de qué tipo se necesitan por zona.

De la mano de esto, este registro unificado contribuiría a Cartagena al ser una herramienta para la gobernanza basada en evidencia, ya que generaría información para tomar decisiones de inversión claras y auditables y también listados de priorización (libres de datos sensibles) para la consulta y control ciudadano. Gracias a esto se lograría reducir tiempos administrativos al tener expedientes completos y georreferenciados, lo que provoca agilidad, y planeación intersectorial, puesto que los datos se pueden crear programas que integren salud, educación y servicios públicos para desarrollar equipamientos y soluciones de hábitat.

Algunas fortalezas de este sistema es su alta precisión para hacer y usar cruces masivos de datos y su escalabilidad al poder integrarse con Sistemas de Información Geográfica (SIG) y con el catastro multipropósito del departamento de Bolívar. No obstante, hay que considerar posibles fallas o riesgos como las brechas de ciberseguridad y la filtración de datos sensibles, lo que se puede mitigar si estos se alojan en nube gubernamental con cifrado y estándares de ISO 27001, y la calidad de la información, que implicaría realizar procedimientos de depuración y visitas de campo para verificar los hogares para que esté actualizada.

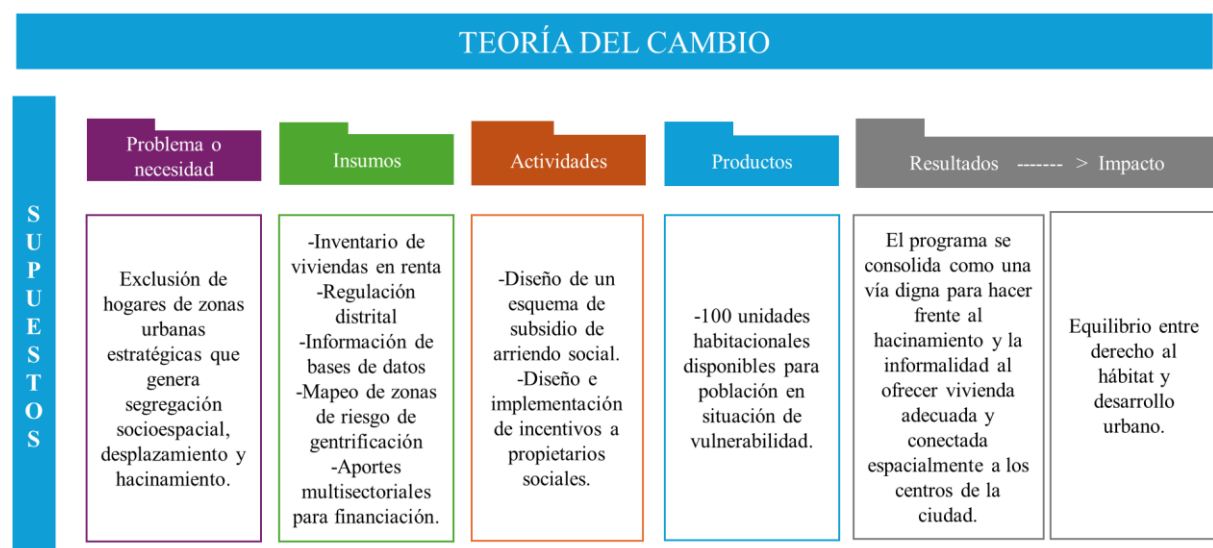
Hay experiencias que han funcionado muy bien en diferentes partes del mundo. El caso más reconocido, con base en sus resultados, es el Housing and Development Board (HDB), el cual es un sistema integrado de asignación con enfoque universal de Singapur para la gestión de vivienda pública, el cual es digital, georreferenciado y libre acceso para que la ciudadanía pueda consultar el estado de su solicitud de vivienda y posición en lista de espera de los programas de este tipo (HDB, s.f.).

A su vez, Brasil cuenta con Cadastro Único, un sistema nacional que centraliza información detallada de millones de hogares en situación de pobreza (incluyendo variables de vivienda) y el cual alimenta programas sociales y está conectado con servicios sociales, salud, educación y seguridad alimentaria. No se puede dejar de lado que Colombia las bases de datos del Sisbén IV, que tienen información de vivienda y situación de los hogares (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, s.f.).

De estos casos se pueden combinar lecciones claves que pueden servir como referencias para que Cartagena adelante su propio Registro Unificado Distrital de Hogares en Déficit Habitacional a través de una mesa técnica con actores del Distrito (Secretaría de Planeación, Oficina Asesora de Informática y Corvivienda), privados, academia, organizaciones sociales y cooperación internacional para recibir recursos y asistencia técnica (como con el BID, ONU Hábitat o embajadas con experiencia en esto).

- **Producto 6: Programa de alquiler social con control de gentrificación**

Ilustración 7. Teoría del cambio del producto 6: Programa de alquiler social con control de gentrificación.



Elaboración propia (2025).

El objetivo principal de este producto es implementar un programa de alquiler social que proporcione viviendas en arriendo a precios accesibles para poblaciones de bajos ingresos, evitar procesos de gentrificación que desplacen a comunidades tradicionales de sus asentamientos y territorios y fomentar la integración social y la convivencia intergeneracional. Esto se logrará a través de la siguiente teoría del cambio:

- Problema: Exclusión de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica de zonas urbanas estratégicas donde se desarrollan actividades económicas y administrativas y los bienes y servicios de Cartagena, como resultado del alza de

precios del suelo, especulación inmobiliaria y procesos de gentrificación que generan desplazamiento, segregación socioespacial y, en algunos casos, hacinamiento.

- Supuesto: *Voluntad* del sector privado para ser parte de iniciativas de alquiler social y compromiso del gobierno distrital para generar marcos que regulen y promuevan el equilibrio entre la vivienda asequible, como derecho, y el desarrollo urbano de Cartagena.
- Insumos:
 - *Inventario de viviendas en renta*, lo que requiere de un censo actualizado de unidades habitacionales para arriendo discriminado por ubicación, tamaño, condiciones físicas y rango del valor de canon de arriendo.
 - *Regulación distrital*, que se refiere a normativas de control de arriendo e incentivos para el enfoque social de este basados en el POT y normas del uso del uso.
 - Información de *bases de datos* para identificar a la posible población beneficiaria.
 - *Mapeo de zonas de riesgo de gentrificación* para detectar dónde hay amenazas de desplazar a poblaciones de sus territorios por presiones inmobiliarias.
 - *Aportes distritales, de la cooperación internacionales y alianzas con privados* para financiar el programa y poder proporcionar subsidios e incentivos.
- Actividades:
 - Diseño de un *esquema de subsidios al arriendo* dirigido a población en situación de vulnerabilidad y con retos para tener un techo digno.
 - Diseño e implementación de *incentivos* (deducciones tributarias, apoyos para remodelación, exenciones en licencias urbanísticas, etc.) a propietarios que destinen sus inmuebles al programa de alquiler social.
 - *Monitoreo y control* del impacto territorial del programa con el fin de monitorear su efectividad, sostenibilidad y beneficio para hogares beneficiarios y propietarios.
- Producto: 100 unidades habitacionales disponibles para población en situación de vulnerabilidad socioeconómica o en riesgo de desplazamiento por gentrificación.
- Indicadores:
 - Número de unidades de alquiler social disponibles.
 - Número de unidades de vivienda en alquiler social activas y ocupadas por hogares beneficiados por el programa.
 - Porcentaje de inquilinos de bajos ingresos beneficiados con relación al total de unidades disponibles.
- Resultado: El programa se convierte en una vía que dignifica la calidad de vida de las personas gracias a que habilita viviendas adecuadas y bien ubicadas y le hace frente al hacinamiento y a la informalidad.

- Impacto: Aumenta el equilibrio entre derecho al hábitat y desarrollo urbano en contextos en los que hay dinámicas de renovación y valorización que expulsan a comunidades de sus territorios y promueve una ciudad inclusiva y cohesionada en la que supera la estratificación y reduce asentamientos informales precarios en hábitat sostenible.

Su aporte a la reducción del déficit habitacional en Cartagena se daría por el incremento de oferta de vivienda en arriendo asequible, lo que captaría viviendas desocupadas y ofrecería incentivos a propietarios para alquilarlas a precios moderados; también por otorgar subsidios al arriendo a familias para que accedan a viviendas adecuadas y a través de la regulación del mercado de alquiler porque establecería normativas que contralarían los aumentos excesivos de cánones de arrendamiento.

Lo dicho sería bueno para la ciudad porque contribuiría a la prevención del desplazamiento forzado al ofrecer alternativas habitacionales dentro de la centralidad para que las personas no estén alejadas en las periferias y a la equidad social al facilitar el acceso a viviendas dignas para todos los sectores de la población. En esta materia Cartagena ha tenido experiencia, aunque no con el enfoque de hacerle una encrucijada a la gentrificación, por ejemplo, de la mano del Ministerio de Vivienda y Ciudad de Colombia entregará subsidios de arriendo temporal para población migrante venezolana, lo que muestra que sí hay capacidad institucional para llevar a cabo este tipo de programas (Alcaldía de Cartagena, 2025).

Sin embargo, hay que anticiparse a posibles fallas que puedan presentarse en la ejecución de este producto, como la falta de regulación, ya que no hay un marco normativo sobre el alquiler social, y la estigmatización y discriminación a beneficiarios por parte de propietarios o vecinos. En adición, la sostenibilidad financiera puede ser un reto a largo plazo, por lo que esto requiere recursos constantes y hay que tener presente que

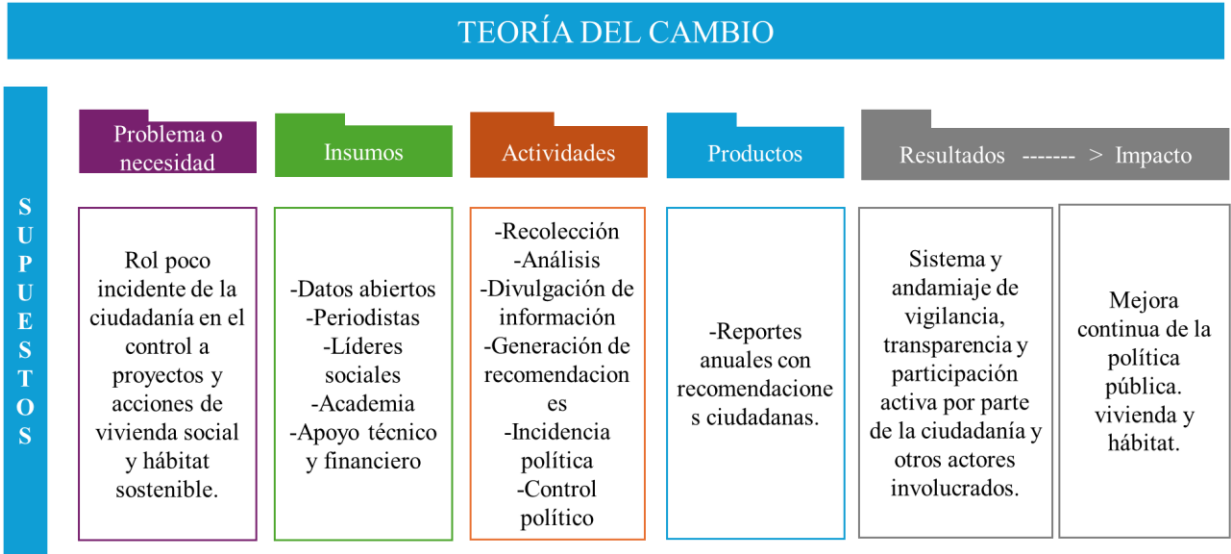
el desarrollo del alquiler social en América Latina y el Caribe enfrenta varios obstáculos. Desde el lado de la demanda, existen barreras tales como la falta de hábitos de pago regular por parte de las poblaciones de los estratos socioeconómicos más bajos, dificultades en la convivencia en conjuntos multifamiliares y el desconocimiento de las opciones disponibles, entre otros aspectos. Desde la oferta, los inversionistas enfrentan desafíos como la falta de un marco regulatorio claro, dificultades para medir el impacto social y la rentabilidad financiera, y la limitada disponibilidad de proyectos de alta calidad. (CAF, 2024)

La buena noticia es que programas así se han adelantado en diferentes partes de América Latina y del mundo y sirven como ejemplo de buenas prácticas. Una ilustración es México y Brasil donde se “están reconvirtiendo viviendas abandonadas o deterioradas para el mercado de alquiler social. Chile y Colombia han implementado programas de subsidio al alquiler, aunque aún no han alcanzado una escala significativa” (CAF, 2024). Igualmente, en Alicante, España, se han llevado a cabo acciones de vivienda intergeneracionales que ofrecen alquileres asequibles y promueven la cohesión social.

Para poner en marcha este producto en Cartagena habría que hacer un diagnóstico del mercado de arriendo para identificar la oferta y demanda y las zonas con mayor necesidad, diseñar incentivos fiscales o subsidios para propietarios que alquilen sus viviendas a precios asequibles, establecer normas que respalden y blinden el arriendo social e implementar sistemas para evaluar sus impactos y realizar ajustes de acuerdo con los resultados de este instrumento.

• **Producto 7: Observatorio Ciudadano de Vivienda y Hábitat Inclusivo y Sostenible**

Ilustración 8. Teoría del cambio del producto 7: Observatorio Ciudadano de Vivienda y Hábitat Inclusivo y Sostenible



Elaboración propia (2025).

Con este producto se quiere fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la política de vivienda en Cartagena, a través de la creación de un Observatorio Ciudadano de Vivienda y Hábitat Inclusivo y Sostenible. Para ello, recopilará, analizará y difundirá información sobre la ejecución de programas de vivienda social, arriendo, mejoramiento, tenencia del suelo y hábitat con el fin de producir informes para la toma de decisiones y con recomendaciones construidas desde el conocimiento de la ciudadanía y que recoge perspectivas de liderazgos comunitarios, periodistas, investigadores y organizaciones sociales. Esta es su teoría del cambio:

- Problema: *Rol poco incidente de la ciudadanía* en el control a la formulación, ejecución y seguimiento a proyectos y acciones de vivienda social y hábitat sostenible en Cartagena, lo que condiciona la transparencia, rendición de cuentas efectiva y la alineación con las necesidades y demandas de las comunidades.
- Supuestos:
 - *Libertad de expresión y acceso a la información pública* para ejercer control social y ciudadano como garantías democráticas.
 - *Marco legal* que facilite el uso de datos abiertos y la colaboración entre ciudadanía, medio de comunicación y academia.
- Insumos:
 - *Datos abiertos* (DANE, Sisbén IV, históricos de proyectos de vivienda, POT, licencias urbanísticas, presupuestos asignados y ejecutados y transferencias de la Nación, entre otros).
 - *Periodistas* con interés en cubrir temas de urbanismo, vivienda, derechos humanos y desarrollo territorial y *líderes sociales* que aporten su conocimiento del territorio y sus dinámicas y que canalicen demandas ciudadanas.
 - *Apoyo técnico y financiero* con organismos multilaterales u organizaciones sin ánimo de lucro que han acompañado observatorios urbanos y de vivienda en América Latina.
 - Vínculo con la *academia* (universidades y centros de investigación que provean metodologías, análisis técnico y tecnologías).
- Actividades:
 - *Recolección de datos* sobre ejecución de programas de vivienda, calidad habitacional, acceso al suelo, financiamiento público, procesos de reasentamiento y conexión a servicios públicos, entre otros.
 - *Análisis* en doble vía, participativa e independiente, cuantitativo y cualitativo, para identificar avances, brechas, conflictos, retos, oportunidades y buenas prácticas de acciones de vivienda social y hábitat sostenible que se han llevado a cabo y ejecutando en Cartagena.
 - Generación de *recomendaciones* ciudadanas, coconstruidas con otros actores, en esta materia.
 - *Divulgación* de información mediante informes anuales, ruedas de prensa, socializaciones en barrios y universidades, reuniones que convoquen a múltiples actores del ecosistema y plataformas digitales incluidas las redes sociales y páginas web.
 - *Control político* a modo de seguimiento y monitoreo participativo a la implementación de las recomendaciones.

- *Incidencia política* en escenarios como sesiones del Concejo Distrital, reuniones con el Ministerio de Vivienda y con el Consejo Territorial de Planeación.
- Producto: Reportes anuales consolidados con recomendaciones y propuestas ciudadanas y análisis de la ejecución de proyectos con perspectiva de la población.
- Indicadores:
 - Número de informes publicados y recomendaciones implementadas.
 - Nivel de participación ciudadana en procesos de análisis, monitoreo y evaluación.
 - Número de alianzas con universidades, medios y organizaciones sociales.
- Resultado: Un *sistema y andamiaje de vigilancia, transparencia y participación activa* por parte de la ciudadanía y otros actores involucrados en el sector de vivienda social y hábitat sostenible, lo que fortalece la rendición de cuentas, identifica oportunidades de mejora y se visibiliza las necesidades reales de la población.
- Impacto: *Mejora continua* de la política pública de vivienda y hábitat gracias a un control social robusto, inclusivo y con capacidad técnica, al empoderamiento que fomenta una ciudadanía crítica y propositiva y hay mayor conversación entre la planificación urbana y las necesidades sociales.

A través de este Observatorio se aportaría a reducir el déficit habitacional en Cartagena al identificar vacíos y fallas en la ejecución de políticas públicas para facilitar ajustes oportunos, al visibilizar las brechas territoriales y sociales en el acceso a soluciones habitacionales y al ser un tipo de sistema de alerta temprana que la ciudadanía puede usar para reportar situaciones de riesgo habitacional. Todo esto sería positivo para el empoderamiento ciudadano y le daría a la población un rol activo y participativo en el ecosistema de vivienda y hábitat, lo que promueve la democracia, mejora la gobernabilidad urbana y la confianza entre las instituciones y las personas y consolida una cultura de datos abiertos útil para la academia, medios, entidades y privados.

Aspectos que se pueden encasillar como fortalezas de este producto son: bajo costo y alta replicabilidad (si se hacen articulaciones con universidades, medios y organizaciones sociales), instala capacidades técnicas y políticas en las comunidades, propicia el acceso a la información y la libertad de expresión y favorece la continuidad de políticas públicas más allá de los periodos de gobierno porque la ciudadanía velaría por que el proceso trascienda en el tiempo.

Por otro lado, algunos posibles riesgos podrían ser: el desinterés y la resistencia institucional al escrutinio público (lo que para su mitigación requiere acuerdos desde el diseño con entidades con la Contraloría Distrital, Personería y veedurías como Funcicar), sesgos en la información proporcionada (por lo que habría que implementar metodologías mixtas con validación cruzada capaz de contrastar datos cualitativos y cuantitativos), estigmatización de quienes denuncien problemas (lo que hace necesario que haya mecanismos garantes de

protección) y retos en la sostenibilidad técnica o financiera (por lo que hay que apostarle a alianzas y a la juntanza multisectorial, incluida la cooperación internacional).

Una experiencia que respalda que este tipo de observatorios son necesarios para la producción de información desde la mirada ciudadana y para el control vigilancia y toma de decisiones es el Observatorio Nacional Ciudadano de Hábitat y Vivienda (Ecuador), el cual es un mecanismo de control social a la política pública de vivienda. Otro ejemplo que se aproxima a este producto es Habitat International Coalition América Latina (HIC-AL), una “red global por los derechos vinculados al hábitat [...] lucha por la justicia social y trabaja por la defensa, la promoción y la realización de los derechos humanos vinculados a la vivienda y a la tierra” (HAC-AL, s. f.).

Para implementar este instrumento en el contexto de Cartagena habría, principalmente, que crear un comité multiactor con representantes de comunidades, universidad, periodistas, sector público y ONG y diseñar un plan de trabajo enfocado en ciclos de recolección, análisis, reacción y publicación de informes. Hay que tener presente posibles retos como la capacitación técnica de los integrantes, por lo que hay que asegurar que habrá transferencia de conocimientos en materia de datos, veeduría y denuncia; la infraestructura tecnológica, para lo que se requiere de inversión para generar los sistemas de información y, por último, la colaboración institucional, que es un llamado a la cooperación para consolidar este observatorio en favor de la ciudad.

Actores clave para la implementación de la teoría del cambio

Hay actores que son estratégicos (*skateholders*) en el ecosistema y en la gobernanza del sector vivienda y hábitat en el territorio. Estos se interrelacionan entre sí y cada uno juega un papel específico en el sistema, de acuerdo con atributos como sus recursos, capacidades, intereses, expectativas y niveles de incidencia y son clave para la toma de decisiones y desarrollar estrategias alineadas con los retos de la ciudad.

Estos se pueden agrupar en cinco grandes categorías: sector público, sector privado, academia, comunidad o sociedad civil y sector internacional. Dentro de cada una se ubican actores según su tipo, procedencia y rol, como se muestra a continuación (Ver Tabla 2):

Tabla 2. Categorización y tipo de actor que incide en el ecosistema de vivienda y hábitat en el Cartagena de Indias.

Categoría	Tipo de actor
Público	Gobierno Distrital
	Gobierno departamental
	Gobierno Nacional
	Corporaciones autónomas regionales
	Corporaciones político-administrativas
	Organismos de control
	Entidades financieras públicas

Privado	Constructoras
	Proveedores de materiales y maquinarias
	Sector cooperativo y solidario
	Gremios
	Cajas de compensación familiar
	Agencias certificadoras
	Entidades financieras privadas
	Empresas de manejo de residuos de construcción y demolición (RCD)
Sociedad civil	Fundaciones, corporaciones y asociaciones
	Organizaciones populares de vivienda (OPV)
	Organizaciones cívicas y comunitarias
Academia	Universidades públicas
	Universidades privadas
Internacional	Organismos multilaterales
	Banca internacional

Elaboración propia (2025).

Teniendo en cuenta la Tabla 2, los siguientes son *skateholders*, que tienen incidencia en el sector de vivienda y hábitat sostenible en Cartagena (ver Tabla 3):

Tabla 3. Primer mapeo de actores estratégicos del ecosistema de vivienda y hábitat de Cartagena de Indias.

Categoría	Tipo de actor	Actor
Público	Gobierno Distrital	Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Cartagena - CORVIVIENDA
		Secretaría Distrital de Planeación
		Secretaría Distrital de Participación y Desarrollo Social
		Plan de Emergencia Social - PES Pedro Romero
		Secretaría Distrital de Hacienda
		Gerencia de Espacio Público
		Oficina de Gestión del Riesgo
		Oficina de Servicios Públicos
		Secretaría de Infraestructura
		Establecimiento Público Ambiental -EPA
		EDURBE- Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar
		Alcaldía Local Histórica y del Caribe Norte
		Alcaldía Local De la Virgen y Turística
		Alcaldía Local Industrial y de la Bahía
		Concejo Distrital

	Gobierno departamental	Gobernación de Bolívar
		Oficina de Gestión del Riesgo de Desastre
		Secretaría de Planeación
		Secretaría de Hacienda
		Secretaría de Infraestructura
		Secretaría de Igualdad
		Secretaría de Servicios Públicos
	Gobierno Nacional	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
		Departamento Administrativo de Planeación de la Nación
		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
		Sistema General de Regalías
		Prosperidad Social
		Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
		Agencia de Renovación del Territorio
		Agencia Nacional de Tierras
		Agustín Codazzi
		Notarías
		Oficinas de Instrumentos Públicos
	Corporaciones autónomas regionales	Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique - Cardique
	Corporaciones político-administrativas	Concejo Distrital de Cartagena
	Organismos de control	Contraloría General de la República
		Procuraduría General de la Nación
		Personería Distrital de Cartagena
		Contraloría Distrital de Cartagena
	Entidades financieras públicas	Fondo Nacional del Ahorro - FNA
		Banco Agrario de Colombia
Privado	Constructoras	Ingenal
		Marval
		Constructora Normandia
		Constructora Bolívar
		Plano Constructivo S.A.S
		Consorcio Ciudadela Segunda Etapa 2018
		Unión Temporal Vivienda de Interés social Cartagena - UT Viscar
	Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios	Afinia
		Aguas de Cartagena

		Surtigas
		Pacaribe
		Veolia
	Proveedores de materiales y maquinarias	Argos
		Corona
		Pavco
		Cemex
		Pintuco
		Eternit
		Cerámica Italia
	Sector cooperativo y solidario	CEDEC
		Cootraissbol
	Gremios	Camacol Bolívar
		Cámara Colombiana de Infraestructura
	Cajas de compensación familiar	Comfamiliar
		Comfenalco
	Agencias certificadoras	Casa Colombia
		LEED
		EDGE
	Entidades financieras privadas	Davivienda
		Bancolombia
		Banco AV Villas
		Banco Popular
		Banco Caja Social
		Itaú
	Empresas de manejo de residuos de construcción y demolición (RCD)	Consortio Avenida Santander
		Equiterra
		Inhomar
		ISOR S.A.S
		Pacaribe
Sociedad civil	Fundaciones, corporaciones y asociaciones	Fundación Santodomingo
	Organizaciones populares de vivienda (OPV)	Organización Popular de Vivienda Barrio 14 de enero - Bayunca
	Organizaciones cívicas y comunitarias	Juntas de Acción Comunal
Academia	Universidades públicas	Universidad de Cartagena
		Colegio Mayor de Bolívar
		Universidad de Bellas Artes
	Universidades privadas	Universidad Tecnológica de Bolívar
		Universidad de los Andes
		Universidad San Buenaventura

		Corporación Universitaria Rafael Núñez
		Universidad del Sinú
		Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco
		Universidad Antonio Nariño
		Universidad Libre
		Universidad Los Libertadores
Internacional	Organismos multilaterales	ONU Hábitat
		Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
		UNESCO
	Banca internacional	Banco Mundial
		Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

Elaboración propia (2025).

Recomendaciones y conclusiones

Luego del diagnóstico inicial, que evidencia la urgencia con la cual Cartagena de Indias requiere acciones centradas en la vivienda social y el hábitat sostenible, el análisis del déficit habitacional, que está relacionado con la desigualdad estructural y las dinámicas de pobreza; la teoría de cambio, que sugiere siete productos para contrarrestar el problema público del inaccess a vivienda digna, y la identificación de actores claves en el ecosistema, se proponen las siguientes recomendaciones para que la ciudad avance en dirección favorable frente a esta situación:

Primero, hay que impulsar y fortalecer la gobernanza del sector de vivienda social y hábitat sostenible con el propósito de que se lleven a cabo procesos de cooperación multisectorial para, a partir de la junta, cocrear acciones con compromisos alineados con las capacidades de los actores y los retos de Cartagena. En ese sentido, se aconseja que estén representadas las voces de los involucrados y que cada uno tenga un rol estratégico para garantizar que haya sostenibilidad más allá de los cambios de liderazgos, teniendo en cuenta que, el Distrito debe ser, a su vez, articulador. Entre los sectores a convocar se deben considerar, al menos, academia, constructores y desarrolladores, banca, cajas de compensación y organizaciones de la sociedad civil. Este sistema de gobernanza debe ser tan fuerte y vinculante que sea capaz de incidir en la política de vivienda y en la toma de decisiones en favor de la ciudadanía.

Segundo, a la hora de pensar en vivienda y hábitat en el contexto cartagenero hay que tener una mirada panorámica que considere las múltiples perspectivas y dimensiones de la ciudad, es decir, que no focalice acciones de esta materia en la zona urbana, sino que incluya la ruralidad e insularidad, donde menos llega la oferta institucional y donde, como lo demuestran las cifras presentadas en el diagnóstico, hay una gran demanda en esta línea.

Tercero, es necesario fomentar soluciones innovadoras, pensadas por fuera de la caja, que estén atravesadas por el componente tecnológico como herramienta para gestionar proyectos

de mayor alcance y que integren elementos de ciudad inteligente, como los expuestos en las buenas prácticas de algunos productos. Si bien hay estándares y una suerte de homogenización que hacen parte de marcos normativos nacionales y que hay que acatar por las transferencias de la Nación, Cartagena debe priorizar estrategias y mecanismos que también respondan a su propia dinámica (como el desafío de la gentrificación) y que estén a la altura de los retos de la ciudad y que reconozcan la diversidad local.

Cuarto, la Administración Distrital debe atender la autoconstrucción para que no sea espontánea ni regida, sino asistida y debe ser abordada como oferta de vivienda no mercantilizada. Esta ha sido el principal motor de la construcción de Cartagena frente a la incapacidad del Estado de proveer vivienda a sus habitantes. De hecho, “el 75% la población habita en barrios de origen informal” (DANE, 2018, como se cita en Regatero, 2020, p. 18), que es un indicio de cómo las personas se han apropiado de los territorios en busca que autogestionarse y muestra el impacto de las soluciones que emergen desde las mismas comunidades, por lo que es clave pensar la repensar la vivienda más allá de lo planificado y observar la arquitectura de surge de la necesidad de la población (Regadero, 2020). En este punto es necesario poner en el centro el hábitat sostenible como vehículo para el bienestar de asentamientos que han sido resultado de procesos autoconstrucción al margen de planos oficiales.

Quinto, en línea de mecanismos concretos, el actual Gobierno Distrital debe actualizar y blindar el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual no se ha logrado a pesar de los múltiples intentos, y este debe estar basado en justicia espacial e incorporar instrumentos modernos de gestión del suelo (bancos de tierras, captura de valor, regulación del arriendo, etc.). A su vez, crear un registro único de hogares en déficit habitacional para dirigir y canalizar programas a los hogares y poblaciones que realmente los requieran y garantizar mecanismos de participación y veeduría ciudadana, para que la ciudadanía no sea solo un agente receptor de oferta, sino un actor que propone soluciones y que se moviliza por y para el cumplimiento de la política de vivienda. Por último, se debe incentivar la producción de vivienda de interés social y prioritario en zonas consolidadas, equipadas y conectadas con bienes y servicios para evitar la segregación espacial.

A modo de conclusión, en Cartagena de Indias la vivienda, como derecho, está en una encrucijada que desfavorece de manera desproporcionada a la población y aumento su riesgo de vulnerabilidad. Como lo señala el análisis del problema público, hay mayor déficit habitacional en las localidades donde más confluyen pobreza monetaria, carencia en la cobertura y conectividad a servicios públicos, informalidad urbanística, lo que es, en suma, una muestra de las deficiencias en materia de hábitat sostenible. De manera simultánea, en zonas de la Localidad 1, por los comportamientos propios de la turistificación, ha habido procesos sistemáticos de gentrificación que expulsan a comunidades y las desplazan a las periferias, lejos de la infraestructura y del aparato en el que se desarrolla la vida cotidiana.

Ahora bien, aunque entre 2022 y 2023 hubo una leve reducción del déficit habitacional, cada vez las condiciones de acceso a vivienda digna son más exigentes por factores como la contracción del sector constructor, la caída de venta de viviendas y reducción de subsidios y

esto impacta con mayor severidad a mujeres, hogares de bajos ingresos y personas racializadas. Por ello, es urgente formular una política pública de vivienda y hábitat sostenible para la ciudad, que contemple productos innovadores capaces de abordar el problema desde una perspectiva sistémica, territorial, participativa y con enfoque interseccional y que sea impulsada por actores comprometidos con la gobernanza del ecosistema y, principalmente, con la concepción de un modelo de vivienda centrado en el bienestar colectivo. Así pues, se trascenderá a la comprensión y protección de la vivienda como un derecho que debe ser garantizado y anclado a la dignidad de las personas, las comunidades y los territorios.

Referencias

- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla pel dret a l'habitatge de Barcelona 2016–2025*. <https://habitatge.barcelona/es/plan-derecho-vivienda>
- Alcaldía de Cartagena. (2025). *Distrito apoyará la entrega de 500 subsidios de vivienda a migrantes venezolanos en Cartagena*. <https://www.cartagena.gov.co/noticias/distrito-apoyara-entrega-500-subsidios-vivienda-migrantes-venezolanos-cartagena>
- Asobancaria. (2022). *Ensayos sobre política de vivienda*. https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/09/Libro-Ensayos_sobre_Politica_de_vivienda-AB.pdf
- Bonet, J. (2021, 17 de junio). *Cartagena gentrificada*. Contexto Media. <https://contextomedia.com/cartagena-gentrificada/>
- Cámara Colombiana de la Construcción. (27 mayo 2024). Informe económico Coyuntura y retos para el sector de la construcción en 2024. <https://camacol.co/descargable/coyuntura-y-retos-para-el-sector-de-la-construccion-en-2024>
- Cartagena Cómo Vamos. (2022). Informe de Calidad de Vida 2022 Cartagena. <https://goo.su/JJOJV>
- Cartagena Cómo Vamos. (2023). Encuesta de Percepción Ciudadana 2023. <https://goo.su/vDsAn>
- Cartagena Cómo Vamos. (2024). *Informe de calidad de vida 2023: Vivienda y hábitat en Cartagena de Indias*. <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2025/02/comovamosen-vivienda-ICV2023-cartagenacomovamos.pdf>
- Cartagena Cómo Vamos. (2024). *Pobreza en Cartagena 2023*. <https://cartagenacomovamos.org/wp-content/uploads/2024/07/pobreza-2023-cartagenacomovamos-INF.pdf>
- Cartagena Cómo Vamos. (2025). *Cómo vamos en vivienda: Encuesta de Percepción Ciudadana 2024*. <https://cartagenacomovamos.org/wp->

<content/uploads/2025/02/comovamosen-vivienda-EPC2024-cartagenacomovamos.pdf>

- Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP. (2020). *Yo no me voy, aquí me quedo: La Boquilla defiende su territorio*. <https://cinep.org.co/yo-no-me-voy-aqui-me-quedo-la-boquilla-defiende-su-territorio/>
- Coalición Internacional del Hábitat – América Latina. (s.f.). *Misión*. <https://hic-al.org/quienes-somos/mision/>
- Corvivienda. (2020). *Formulación del proyecto: Elaboración de estudios y adquisición de tierras aptas para la construcción de vivienda VIS/VIP del programa "Un lugar apto para mi hogar" de la ciudad de Cartagena de Indias*. https://corvivienda.gov.co/repositorio/doc_transparencia/04_planeacion/4-4/P08.pdf
- CORVIVIENDA. (2022). Estudio Diagnóstico de Necesidades Habitacionales e Incidencia de Subsidios de Vivienda en el Distrito de Cartagena de Indias. <https://goo.su/8idZLXE>
- Cubeles, X., Muñoz, P., & Pardo, J. (2011). *El proyecto global e histórico de Distrito 22@ de Barcelona*. *Ekonomiaz: Revista de Economía*, (78), 219–235. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3781751.pdf>
- DANE. (2020). La información del DANE en la toma de decisiones regionales. <https://goo.su/JLIId1>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Evaluación de impacto del Programa Semillero de Propietarios: Infografía*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_impacto_semilleros_propietarios_Infografia.pdf
- Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. (s. f.). *Funciones y deberes*. Recuperado de <https://renobo.com.co/index.php/es/transparencia/informacion-de-la-entidad/funciones-y-deberes>
- Housing & Development Board. (s. f.). *e-Services*. <https://services2.hdb.gov.sg/webapp/FI10AWESVCLIST/FI10SEServiceList>
- LISANDRO CASTAÑEDA (2017). Getsemaní: ¿territorio para el turismo o el desalojo? lecturas críticas de los procesos de regeneración urbana y gentrificación. *XII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, P. (2024, 30 de julio). *Alquiler social: una solución para la crisis de vivienda en América Latina y el Caribe*. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://www.caf.com/es/blog/alquiler-social-una-solucion-para-la-crisis-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe/>

- Medina Ariza, M. (2024, julio 18). *El DANE reveló que Bogotá y Cartagena tienen el mayor coeficiente de desigualdad.* La República. <https://www.larepublica.co/economia/bogota-y-cartagena-son-las-ciudades-con-mayor-coeficiente-de-desigualdad-3909960>
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (s.f.). *Cadastro Único*. Recuperado el 17 de mayo de 2025, de <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>
- Pinzón, L. R. P. (2023). Cartagena de Indias. Dinámicas urbanas de gentrificación desde su centro histórico. *Historia y Memoria*, (26), 95-129. <https://doi.org/10.19053/20275137.n26.2023.13519>
- Regatero Ortiz Cañavate, Á. (2020). *Título del trabajo*. [Trabajo de fin de grado, Universidad Politécnica de Madrid]. https://oa.upm.es/62836/1/TFG_Jun20_Regatero_Ortiz_Canavate_Alvaro.pdf
- Rodríguez Amador, D. (2024, octubre 13). *Mejoras en calidad de vida en la Localidad 3, pero muchos retos que atender.* El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/2024/10/13/mejoras-en-calidad-de-vida-en-la-localidad-3-pero-muchos-retos-que-atender/>
- Sociedad Hipotecaria Federal. (2024, 29 de febrero). *EcoCasa. Programa de Cooperación Financiera para la oferta de Vivienda Sustentable en México*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shf/documentos/ecocasa-programa-de-cooperacion-financiera?state=published>
- United Nations Development Group. (2017). *Theory of Change: UNDAF Companion Guidance*. <https://unsdg.un.org/resources/theory-change-undaf-companion-guidance>