

**Análisis de la Política Pública de Vivienda Nueva en la Ciudad de Cartagena de Indias y su  
impacto en las poblaciones vulnerables (estratos 1 y 2) durante el período 2015-2020**

Walter José Mejía Valeta

Asesora

Stephany Betancourt

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Políticas y Jurídicas - ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

## Resumen

La presente investigación se enfoca en analizar el impacto de la Política Pública de Vivienda Nueva en Cartagena de Indias durante el periodo 2015-2020, con el propósito de comprender su influencia en el acceso a la vivienda y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se desarrollará un estudio exhaustivo para analizar las políticas públicas relacionadas con el mercado de vivienda, identificar sus efectos en el acceso a la vivienda y evaluar su impacto en la calidad de vida de los habitantes de Cartagena.

En una primera parte, el estudio abarcará diversas fuentes de información, incluyendo datos cuantitativos provenientes de entidades gubernamentales, así como datos cualitativos obtenidos a través de encuestas, entrevistas y análisis de documentos oficiales. Se emplearán herramientas analíticas para examinar la efectividad y alcance de estas políticas, considerando las complejidades urbanas y las dinámicas socioeconómicas de la ciudad.

En la segunda parte se presentarán los resultados, los cuales revelarán un panorama detallado de las políticas implementadas, evidenciando su impacto en el acceso a la vivienda y la calidad de vida de los habitantes. Asimismo, se identificarán áreas de mejora y se formularán estrategias para articular las políticas públicas existentes y futuras, con el objetivo de fortalecer el sector de vivienda nueva en Cartagena y ofrecer soluciones que respondan a las necesidades reales de la población.

En la parte final se proporcionará información valiosa para los responsables de la toma de decisiones, funcionarios gubernamentales, urbanistas, y toda persona interesada en el desarrollo urbano y las políticas de vivienda. Asimismo, brindar elementos o insumos para la formulación de políticas más efectivas y orientadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en el contexto urbano de Cartagena de Indias.

***Palabras clave:*** Vivienda, Políticas públicas, Cartagena, Poblaciones vulnerables.

### **Abstract**

This research focuses on analyzing the impact of the New Public Housing Policy in Cartagena de Indias during the period 2015-2020, with the purpose of understanding its influence on access to housing and the improvement of the quality of life of citizens. A comprehensive study will be developed to analyze public policies related to the housing market, identify their effects on access to housing and evaluate their impact on the quality of life of the inhabitants of Cartagena.

In the first part, the study will cover various sources of information, including quantitative data from government entities, as well as qualitative data obtained through surveys, interviews and analysis of official documents. Analytical tools will be used to examine the effectiveness and scope of these policies, considering the urban complexities and socioeconomic dynamics of the city.

In the second part, the results will be presented, which will reveal a detailed overview of the implemented policies, evidencing their impact on access to housing and the quality of life of the inhabitants. Likewise, areas for improvement will be identified and strategies will be formulated to articulate existing and future public policies, with the aim of strengthening the new housing sector in Cartagena and offering solutions that respond to the real needs of the population.

In the final part, valuable information will be provided for decision-makers, government officials, urban planners, and anyone interested in urban development and housing policies. Likewise, elements or inputs will be provided for the formulation of more effective policies aimed at improving the living conditions of citizens in the urban context of Cartagena de Indias.

**Keywords:** Housing, Public policies, Cartagena, Vulnerable populations.

## Tabla de Contenido

Identificación y Planteamiento del Problema.....	9
Justificación.....	14
Objetivos.....	17
Objetivo General.....	17
Objetivos Específicos.....	17
Antecedentes.....	18
Marco Analítico.....	22
Marco Conceptual.....	22
Marco Teórico.....	24
Políticas Públicas de Vivienda Nueva.....	24
Teoría de la Política Pública.....	24
Acceso a Vivienda.....	25
Calidad de Vida.....	27
Políticas Públicas de Vivienda.....	30
Impacto Socioeconómico de las Políticas de Vivienda.....	31
Diseño Metodológico.....	33
Tipo de Estudio.....	33
Métodos.....	33
Métodos de Control Operativo.....	34
Operacionalización de las variables.....	34
Técnicas y Herramientas de Recolección de Información.....	35
Técnicas Cuantitativas.....	35
Técnicas Cualitativas.....	36

Medidas para Controlar Sesgos.....	36
Instrumentos de Recolección de Información.....	37
Encuestas Estructuradas.....	37
Análisis Documental.....	38
Metodología General.....	38
Información Necesaria.....	38
Grupos de Muestra.....	39
Descripción de la Muestra.....	39
Encuestas.....	39
Análisis Documental.....	39
Tiempos Necesarios para la Implementación.....	40
Flexibilidad y Adaptación.....	40
Resultados.....	41
Desarrollo del Objetivo 1.....	41
Desarrollo del Objetivo 2.....	56
Desarrollo del Objetivo 3.....	79
Análisis de Líneas de Acción y Desafíos Identificados.....	79
Recomendaciones para el Fortalecimiento de la Política Pública.....	80
Proyección del Impacto Esperado.....	82
Conclusiones.....	84
Referencias Bibliográficas.....	87

**Lista de Tablas**

<b>Tabla 1</b> <i>Operacionalización de Variables</i> .....	35
<b>Tabla 2</b> <i>Distribución de muestras para cada instrumento</i> .....	39
<b>Tabla 3</b> <i>Matriz Resumen de Muestras</i> .....	40
<b>Tabla 4</b> <i>Estratificación de los Hogares de Cartagena de Indias</i> .....	54
<b>Tabla 5</b> <i>Demanda de Vivienda Nueva por Localidad</i> .....	55

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> <i>Habitantes de Cartagena 2015-2020</i> .....	41
<b>Figura 2</b> <i>Porcentaje de la población con NBI (principales ciudades)</i> .....	42
<b>Figura 3</b> <i>Pobreza monetaria en Cartagena 2015-2020</i> .....	43
<b>Figura 4</b> <i>Pobreza extrema en Cartagena 2015-2020</i> .....	44
<b>Figura 5</b> <i>Mapa de pobreza de Cartagena</i> .....	45
<b>Figura 6</b> <i>Mapa de Cartagena por localidades</i> .....	46
<b>Figura 7</b> <i>Población por estrato socioeconómico en Cartagena</i> .....	49
<b>Figura 8</b> <i>Mapa de estratos socioeconómicos de Cartagena</i> .....	49
<b>Figura 9</b> <i>Déficit habitacional en Colombia</i> .....	51
<b>Figura 10</b> <i>Déficit habitacional cualitativo en Colombia</i> .....	52
<b>Figura 11</b> <i>Déficit habitacional cuantitativo en Colombia</i> .....	53
<b>Figura 12</b> <i>Barrio donde se realizó la encuesta</i> .....	62
<b>Figura 13</b> <i>Año en que fue beneficiario del programa</i> .....	62
<b>Figura 14</b> <i>Beneficio por año y barrio</i> .....	63
<b>Figura 15</b> <i>Beneficio por rango de edades</i> .....	64
<b>Figura 16</b> <i>Nivel de escolaridad de los beneficiarios</i> .....	65
<b>Figura 17</b> <i>Escolaridad por rango de edad</i> .....	66
<b>Figura 18</b> <i>Situación laboral de los beneficiarios</i> .....	66
<b>Figura 19</b> <i>Relación escolaridad y situación laboral de los beneficiarios</i> .....	67
<b>Figura 20</b> <i>Situación laboral por nivel educativo</i> .....	68
<b>Figura 21</b> <i>Personas a cargo</i> .....	69
<b>Figura 22</b> <i>Relación de personas a cargo y rango de edad</i> .....	70
<b>Figura 23</b> <i>Personas a cargo por nivel educativo</i> .....	71

<b>Figura 24</b> <i>Dificultad del proceso de acceso al subsidio de vivienda</i> .....	71
<b>Figura 25</b> <i>Tipo de subsidio de vivienda</i> .....	72
<b>Figura 26</b> <i>Considera justo el proceso de selección</i> .....	73
<b>Figura 27</b> <i>Asistencia o información para recibir el subsidio</i> .....	73
<b>Figura 28</b> <i>Tiempo de espera para recibir la vivienda</i> .....	74
<b>Figura 29</b> <i>Calidad de los materiales de construcción de la vivienda</i> .....	75
<b>Figura 30</b> <i>Estado actual de la vivienda</i> .....	76
<b>Figura 31</b> <i>Entorno de la ubicación de la vivienda</i> .....	76
<b>Figura 32</b> <i>Problemas relacionados con la ubicación de la vivienda</i> .....	77
<b>Figura 33</b> <i>Presentó desafíos al momento de mudarse a la vivienda nueva</i> .....	78
<b>Figura 34</b> <i>Desafíos presentados al mudarse</i> .....	78

## **Identificación y Planteamiento del Problema**

El problema de vivienda en América Latina y el Caribe es grave y complejo. Según la ONU Hábitat (2023), cerca de 120 millones de personas, aproximadamente el 20% de los 600 millones de habitantes de la región, viven en asentamientos con viviendas inadecuadas e informales, lo que equivale a una proporción alarmante de 23 personas por cada 100 habitantes. Este déficit habitacional se sitúa en un contexto en el que la accesibilidad a la vivienda se ha vuelto cada vez más difícil para una creciente cantidad de personas. Según el Reporte de Economía y Desarrollo de CAF (2017), los hogares latinoamericanos necesitarían más de 30 años de ahorros para adquirir una vivienda de tamaño mediano (60 m<sup>2</sup>) si destinan el 30% de sus ingresos al consumo de servicios habitacionales.

En ese sentido, la proliferación de asentamientos precarios en la región es una manifestación extrema de los problemas del mercado de vivienda, lo que indica que las soluciones deben ir más allá de la intervención focalizada en áreas desfavorecidas o la provisión de vivienda nueva. Se necesita una asociación más efectiva entre los Estados y el mercado para abordar este problema estructural. A pesar de la variedad de políticas de vivienda implementadas en la región, ninguna ha logrado cerrar definitivamente este déficit (García, 2020). Estas políticas han abarcado desde el rol del Estado como constructor hasta facilitador de los mercados, sin lograr una solución permanente y, en muchos casos, han sido incapaces de frenar el crecimiento del problema.

La incapacidad de estas políticas para ofrecer soluciones permanentes y frenar el crecimiento del problema se debe a varios factores. En primer lugar, muchas de las políticas de vivienda en la región han sido de carácter reactivo en lugar de preventivo, enfocándose en la provisión de vivienda nueva sin abordar las causas subyacentes del déficit habitacional, como la pobreza, la falta de empleo formal y el crecimiento demográfico descontrolado. Además, la

implementación de programas de vivienda gratuita ha enfrentado problemas significativos, como la corrupción, la asignación ineficiente de recursos y la falta de seguimiento y mantenimiento de las viviendas entregadas, lo que ha llevado a la degradación rápida de las mismas.

En segundo lugar, las políticas de subsidio a la demanda, aunque bien intencionadas, han encontrado obstáculos debido a la falta de ahorros y la capacidad limitada de los beneficiarios para acceder a créditos hipotecarios. Esto ha resultado en un uso ineficaz de los subsidios disponibles, donde muchos beneficiarios no pueden aprovechar plenamente las ayudas debido a restricciones financieras adicionales.

Para el caso colombiano, el gobierno ha definido la vivienda digna como un derecho, lo que implica soluciones de vivienda de calidad y políticas públicas efectivas. Orozco y López (2020) sostienen que las políticas de vivienda se han centrado en el subsidio como principal instrumento, específicamente el subsidio a la demanda, que se administra en el mercado de construcción e inmobiliario. A pesar de los esfuerzos del gobierno para proporcionar subsidios a las familias necesitadas, existe una limitación en el acceso efectivo a la vivienda debido a problemas como la falta de ahorros, dificultades para obtener créditos hipotecarios y obstáculos para utilizar los subsidios asignados. Además, estos mismos autores mencionan conflictos en la asignación de beneficios, prácticas clientelistas y tensiones políticas locales en la implementación de programas de vivienda gratuita, como el caso de "Las cien mil viviendas gratis". También critican los programas de vivienda gratuita por ofrecer soluciones homogeneizadas y no considerar las particularidades de las poblaciones.

Por su parte, Cartagena de Indias enfrenta un rápido crecimiento urbano debido a la transición demográfica de las zonas rurales a las urbanas, el desplazamiento forzado por catástrofes climáticas y violencia, y la búsqueda de una mejor calidad de vida. Durante el período 2015-2020, varias políticas públicas nacionales de vivienda beneficiaron a Cartagena,

enfocándose en la construcción de vivienda nueva, especialmente para los sectores más vulnerables. Estas políticas forman parte del Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, liderado por el Gobierno Nacional, tanto bajo la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) como de Iván Duque (2018-2022).

Programas destacados incluyen el Programa de Vivienda Gratuita Fase I y II (2012-2018), que buscó entregar 100,000 viviendas gratuitas a familias en extrema pobreza y en situación de vulnerabilidad, beneficiando a miles de familias en Cartagena. Asimismo, Mi Casa Ya, que ofrece subsidios y coberturas a la tasa de interés, facilitó que muchas familias de estratos 1 y 2 accedieran a viviendas nuevas. También, el programa Casa Digna, Vida Digna se enfocó en el mejoramiento de condiciones habitacionales precarias.

A pesar del crecimiento económico y poblacional, la calidad de vida de la población no ha mejorado significativamente. Según Cedetrabajo (2017), el 72% de las viviendas se encuentran en los estratos 1 y 2, lo que indica un alto nivel de pobreza en la ciudad. Se estima que hay un déficit habitacional de 78,407 unidades, lo que representa un 37.9% de déficit, superando el promedio nacional del 36.2% para el año 2020, según el DANE.

Asimismo, a pesar de la importancia económica de Cartagena, con un puerto marítimo y un flujo constante de turistas, la ciudad enfrenta una mala distribución de recursos y la falta de políticas públicas efectivas. En el último periodo, la inversión en vivienda nueva por parte de las autoridades locales ha sido insuficiente para reducir el déficit habitacional y mejorar el bienestar social de los habitantes. Según el informe de inversiones municipales, durante el periodo 2015-2020, Cartagena destinó aproximadamente 200 millones de USD a programas de construcción de vivienda nueva. Sin embargo, esta inversión solo cubrió un pequeño porcentaje del déficit habitacional existente y no logró atender de manera adecuada las necesidades de los estratos más vulnerables.

El problema de vivienda en Cartagena no solo se refleja en el déficit habitacional generalizado, sino también en las condiciones precarias en las que vive una parte importante de la población de los estratos 1 y 2. De acuerdo con el DANE (2020), más del 37.9% de la población de Cartagena vive en condiciones de déficit habitacional, una cifra superior al promedio nacional del 36.2%. Esto significa que miles de familias residen en viviendas con condiciones inadecuadas de habitabilidad, como hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos y deterioro estructural.

Además, el rápido crecimiento demográfico y la urbanización, impulsada en parte por el desplazamiento forzado y la migración interna, ha agravado la problemática de vivienda en la ciudad. En barrios como Olaya Herrera, El Pozón y Nelson Mandela, el crecimiento desordenado y la falta de planeación urbanística han exacerbado la informalidad en las construcciones. En estos sectores, la vulnerabilidad a desastres naturales y la precariedad en el acceso a servicios básicos como el agua potable y el saneamiento agravan la situación.

Aunque Cartagena es una ciudad estratégica para la economía nacional debido a su puerto marítimo y al turismo, estas fuentes de ingresos no se han traducido en un mejoramiento de las condiciones de vida para la mayor parte de su población. A pesar de los esfuerzos gubernamentales y programas como Mi Casa Ya y las Cien Mil Viviendas Gratuitas, la realidad es que la corrupción, la falta de transparencia en la asignación de viviendas y la insuficiente inversión han impedido que se reduzca significativamente el déficit habitacional.

En ese sentido, el problema radica en que la ciudad se encuentra en una situación paradójica, con un progreso económico que no se traduce en un mejoramiento significativo de la calidad de vida de sus ciudadanos debido a desafíos como el acceso a la vivienda y la falta de políticas públicas adecuadas en esta materia.

De acuerdo con lo anterior se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo han impactado las políticas públicas de vivienda nueva, para la población de los estratos 1 y 2 de la ciudad de Cartagena de Indias entre los años 2015 y 2020?

## **Justificación**

El área de construcción de edificaciones ha desempeñado un papel clave en el desarrollo económico de Colombia, ofreciendo cierto alivio a la fuerte dependencia del sector minero-energético, que ha estado vinculado a la disminución constante de los precios de las materias primas, lo que ha llevado a un estancamiento en la economía nacional (Chirivi, 2016). Dado el contexto actual, la relevancia de este sector en la realidad económica del país, y la intervención significativa del Estado, la política pública de vivienda se percibe como un instrumento fundamental no solo para estimular la economía, sino también para fomentar el empleo y mejorar las condiciones de vida, con el objetivo de reducir la informalidad urbana y combatir la pobreza.

Sin embargo, el análisis de la literatura revela una falta de estudios detallados sobre el papel de la política pública de vivienda nueva en Cartagena de Indias y las características del mercado de vivienda, tanto en términos de oferta inmobiliaria como de demanda de los consumidores. La mayor parte de la información disponible se limita a informes y artículos periodísticos, lo que indica una ausencia de documentación especializada en este ámbito. Si bien estudios como los de Chirivi (2016) y otros análisis sectoriales sugieren que la intervención estatal en el sector de la vivienda puede tener efectos significativos en la economía local y en la calidad de vida de los ciudadanos, estos trabajos no abordan específicamente el contexto de Cartagena.

Dada esta carencia en la literatura, se hace esencial realizar investigaciones empíricas que no solo proporcionen un enfoque descriptivo y analítico sobre la política pública de vivienda en Cartagena, sino que también ofrezcan datos y análisis cruciales sobre el impacto de dichas políticas en las poblaciones vulnerables, particularmente en los estratos 1 y 2. Además, la revisión de estudios en otras regiones y contextos urbanos subraya la importancia de entender

cómo las políticas públicas influyen en la oferta y demanda del mercado inmobiliario (Garay et al., 2018; López, 2017).

En este sentido, este trabajo permitirá analizar la oferta de vivienda en la ciudad, centrándose en aspectos clave relacionados con la demanda del mercado. Para ello, la investigación se basa en un marco teórico que incluye estudios de mercado, la teoría de la oferta y la demanda, y los impactos socioeconómicos de las políticas públicas. Este enfoque teórico, validado en estudios anteriores, ha demostrado ser efectivo para analizar contextos similares (Pérez, 2019; Rodríguez y Martínez, 2020).

Por otro lado, este estudio es fundamental porque proporcionará insumos valiosos para formular recomendaciones estratégicas y políticas públicas que contribuyan a mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes de Cartagena. Al entender mejor el comportamiento del mercado de vivienda y su interacción con las políticas públicas, se podrán diseñar estrategias más efectivas para estimular el desarrollo urbano y económico. De este modo, la investigación no solo aportará al conocimiento literario y empírico sobre el mercado de vivienda, sino que también ofrecerá soluciones concretas para los desafíos que enfrenta el sector en Cartagena.

Además, este estudio es necesario porque existe una ausencia de investigaciones profundas y específicas que aborden el impacto real de las políticas de vivienda en Cartagena, especialmente para los estratos 1 y 2. La literatura existente se ha enfocado en análisis generales sobre las políticas de vivienda en Colombia, pero ha dejado de lado las particularidades locales y regionales que son fundamentales para comprender la complejidad del problema habitacional en la ciudad. Factores como la corrupción local, la ineficiencia administrativa y la poca adaptación de los proyectos a las realidades socioeconómicas de la población deben ser considerados.

A diferencia de estudios anteriores, esta investigación se centrará en la perspectiva de los beneficiarios y operadores en el terreno, lo que permitirá identificar fallas en la implementación, así como desigualdades en la distribución de los subsidios y las viviendas. El valor diferencial clave de este trabajo radica en su focalización en los estratos más vulnerables de Cartagena y en la evaluación de cómo las políticas de vivienda nuevas, particularmente entre 2015 y 2020, han sido ineficaces para atender las necesidades reales de estas poblaciones.

En ese sentido, el valor del estudio reside en su capacidad para llenar los vacíos existentes mediante la obtención de datos empíricos que evidencien las barreras estructurales y operativas de los programas de vivienda en Cartagena. Este enfoque detallado permitirá generar recomendaciones más ajustadas a la realidad local y contribuirá a mejorar la planificación y ejecución de las políticas públicas en el sector de la vivienda.

En síntesis, la justificación de este estudio se fortalece al incorporar un análisis exhaustivo de la literatura existente, y al destacar la necesidad urgente de investigaciones específicas sobre el mercado de vivienda nueva en Cartagena. Esto no solo añade rigor académico al trabajo, sino que también asegura que las conclusiones y recomendaciones estén bien fundamentadas tanto en el contexto teórico como en el empírico.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar el impacto de la Política Pública de Vivienda Nueva en el acceso a vivienda en la Ciudad de Cartagena de Indias durante el periodo 2015-2020 en las poblaciones vulnerables, especialmente en los estratos 1 y 2, considerando las complejidades del contexto urbano y las dinámicas socioeconómicas de la ciudad.

### **Objetivos Específicos**

Identificar las necesidades y demandas de vivienda nueva en las poblaciones vulnerables de los estratos 1 y 2 en la ciudad de Cartagena de Indias durante el periodo 2015-2020.

Caracterizar los programas de vivienda nueva desarrollados en el periodo 2015-2020 en el marco de la Política Pública de Vivienda Nueva en la ciudad de Cartagena de Indias.

Brindar insumos que fortalezcan la Política Pública de Vivienda Nueva de acuerdo a las líneas de acción que esta contemple, basados en los hallazgos del análisis y caracterización de las políticas y programas implementados.

### **Antecedentes**

Reflexiones en torno a la política pública de vivienda en Chile: entre el proceso y la mercancía, entre lo técnico y lo social. Autor: Rivas Espinosa, Alejandra Sofía. Revista Temas Sociológicos N° 20 · 2016 · ISSN 0719-6458 · pp. 47 – 79.

El propósito del documento es reflexionar críticamente sobre la política pública de vivienda en Chile, analizando la mercantilización de la vivienda social y la dicotomía entre lo técnico y lo social. El documento busca explorar cómo la producción de viviendas sociales ha llevado a la fragmentación de la ciudad y la segregación residencial, y cómo esto ha afectado la calidad de vida de las personas. Además, el documento propone la necesidad de considerar modelos alternativos a la política habitacional actual, que permitan incorporar una visión del alojamiento humano como proceso dinámico y evolutivo, y que reconozcan la función social de la vivienda como espacio para la vida. En resumen, el propósito del documento es contribuir a un debate crítico y constructivo sobre la política pública de vivienda en Chile y proponer alternativas para mejorar la calidad de vida de las personas.

En lo que respecta a la propuesta de investigación diseñada, se puede afirmar que ambos trabajos comparten un enfoque crítico hacia las políticas de vivienda, buscando analizar no solo los aspectos técnicos sino también los impactos sociales de estas políticas. El documento chileno reflexiona sobre cómo la mercantilización de la vivienda social ha llevado a la fragmentación urbana y la segregación residencial, afectando la calidad de vida de las personas. Similarmente, la propuesta de investigación para Cartagena tiene como objetivo evaluar el impacto de la política pública de vivienda en el acceso a la vivienda y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, considerando las complejidades del contexto urbano y socioeconómico.

Además, ambos trabajos buscan proponer alternativas y cambios en las políticas habitacionales actuales. Mientras que el estudio chileno sugiere considerar modelos alternativos

que reconozcan la función social de la vivienda, la propuesta de investigación para Cartagena también apunta a proponer estrategias para articular las políticas públicas existentes y futuras frente a escenarios de vivienda nueva en la ciudad.

Por lo tanto, la propuesta de investigación sobre la política pública de vivienda en Cartagena puede tomar ideas y enfoques del estudio chileno para enriquecer su análisis y considerar posibles alternativas que promuevan una mejor calidad de vida a través de la vivienda en la ciudad colombiana.

Déficit habitacional y pobreza: un abordaje desde las políticas públicas de vivienda en Colombia. Caso Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario (2012-2019). Orozco Herrera, Diana Carolina; López Toro, Alejandro. 2020. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8 (15): 65-82.

El propósito del documento es abordar la problemática del déficit habitacional y la pobreza en Colombia, y analizar la importancia de las políticas públicas de vivienda en la reducción de la pobreza y la promoción de una vivienda digna en el país. Además, se presentan dos casos específicos de programas de vivienda en Colombia: Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario.

Por otro parte, la propuesta de investigación sobre la evaluación de la política pública de vivienda en Cartagena, Colombia, tiene similitudes y puntos de conexión con el estudio "Déficit habitacional y pobreza: un abordaje desde las políticas públicas de vivienda en Colombia" de Diana Carolina Orozco Herrera y Alejandro López Toro.

Ambos trabajos comparten el objetivo de abordar la problemática del déficit habitacional y la pobreza en Colombia desde la perspectiva de las políticas públicas de vivienda. Tanto el estudio de Orozco Herrera y López Toro como la propuesta de investigación para Cartagena

tienen como objetivo analizar la importancia de las políticas públicas de vivienda en la reducción de la pobreza y la promoción de una vivienda digna en el país.

Además, ambos documentos presentan casos específicos de programas de vivienda en Colombia. Mientras que el estudio menciona dos programas particulares (Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario), la propuesta de investigación se centra en evaluar el impacto de la política pública de vivienda en Cartagena durante un período específico.

Estos trabajos pueden tener puntos en común en términos de análisis de políticas habitacionales, evaluación de impacto, y comprensión de la relación entre las políticas de vivienda y la reducción de la pobreza. La propuesta de investigación para Cartagena puede tomar ideas, enfoques y lecciones aprendidas del estudio sobre políticas públicas de vivienda en Colombia para enriquecer su análisis y considerar casos específicos de programas implementados en el contexto colombiano.

La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. Fique Pinto, Fique Pinto. Bitácora 13 (2). 2008: 73-89. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

El propósito del documento es explorar los conflictos que surgen entre el derecho a una vivienda digna y la promoción de planes de vivienda y financiamiento adecuados en Colombia. El autor analiza las normas y decisiones tomadas en la formulación de políticas públicas de vivienda en Colombia y cómo estas decisiones afectan la calidad y la asequibilidad de la vivienda, en detrimento del derecho constitucional a una vivienda digna.

Por otro lado, el estudio "La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos" de Fique Pinto se relaciona estrechamente con la propuesta de investigación sobre la evaluación de la política pública de vivienda en Cartagena, Colombia.

Ambos trabajos abordan el análisis de la política pública de vivienda en Colombia desde diferentes perspectivas, aunque con similitudes temáticas. Mientras que el estudio de Fique Pinto

se centra en explorar los conflictos entre el derecho a una vivienda digna y la promoción de planes de vivienda y financiamiento adecuados en Colombia, la propuesta de investigación busca evaluar el impacto de la política pública de vivienda en Cartagena durante un período específico y su influencia en el acceso a la vivienda y la calidad de vida de los ciudadanos.

Ambos trabajos comparten el interés en analizar cómo las decisiones y normativas en la formulación de políticas públicas de vivienda en Colombia pueden afectar la calidad y la asequibilidad de la vivienda, así como el derecho constitucional a una vivienda digna. Esto sugiere que la propuesta de investigación para Cartagena podría considerar los conflictos identificados por Figue Pinto como parte de su análisis, buscando comprender cómo estos aspectos se reflejan en el contexto específico de Cartagena y cómo impactan en las condiciones de vida de sus habitantes.

### **Marco Analítico**

El presente marco teórico o analítico tiene como objetivo fundamentar las bases conceptuales y teóricas que guiarán esta investigación sobre la Política Pública de Vivienda Nueva en la ciudad de Cartagena D.T y C. durante el periodo 2015-2020. Dado que el propósito de este estudio es determinar el análisis de dicha política en el acceso a vivienda y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones vulnerables, especialmente en los estratos 1 y 2, se hace necesario abordar teorías y conceptos que expliquen y sustenten estas variables. Las categorías principales seleccionadas para esta investigación son: Políticas Públicas de Vivienda Nueva, Acceso a Vivienda, y Calidad de Vida. Cada una de estas categorías será detallada y contextualizada en el marco de la investigación para proporcionar una comprensión integral y precisa de los elementos esenciales que orientarán el análisis.

### **Marco Conceptual**

**Vivienda Nueva:** Se refiere a las unidades habitacionales que han sido recientemente construidas y no han sido previamente habitadas (Orozco y López, 2020). Este concepto es crucial para el análisis del impacto de la política pública dirigida a incrementar la oferta de vivienda en Cartagena.

**Política Pública de Vivienda:** Conjunto de acciones y decisiones gubernamentales orientadas a planificar, financiar, y ejecutar programas y proyectos de vivienda con el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna para la población (ONU Hábitat, 2023). En esta investigación, se analizará específicamente la política implementada en Cartagena entre 2015 y 2020.

**Población Vulnerable:** Segmentos de la población que, debido a factores socioeconómicos, enfrentan mayores dificultades para acceder a servicios básicos y

oportunidades, incluyendo la vivienda (Cedetrabajo, 2017). En este estudio, se centrará en los estratos 1 y 2 de Cartagena.

Calidad de Vida: Medida que evalúa las condiciones de vida de una población, incluyendo aspectos como salud, educación, vivienda, seguridad y acceso a servicios (Garay et al., 2018). Es un indicador clave para determinar el impacto de las políticas públicas.

Mercados de Vivienda: Dinámicas de oferta y demanda de unidades habitacionales en un área determinada, influenciadas por factores económicos, demográficos y políticas gubernamentales (Pérez, 2019). Este concepto permitirá analizar cómo las políticas públicas afectan el mercado de vivienda en Cartagena.

## **Marco Teórico**

### **Políticas Públicas de Vivienda Nueva**

#### **Teoría de la Política Pública**

Se enfoca en la capacidad del Estado para diseñar e implementar estrategias que atiendan problemáticas sociales. Según Dye (2013), las políticas públicas son respuestas estructuradas para intervenir en problemas de interés colectivo, como el acceso a una vivienda digna. En el caso de Cartagena, estas políticas buscan reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, particularmente en los estratos 1 y 2.

- **Derecho a la Vivienda y Perspectiva de Derechos Humanos:**

El derecho a la vivienda, establecido como un principio constitucional en Colombia, implica garantizar no solo la disponibilidad de una unidad habitacional, sino también su habitabilidad, accesibilidad y sostenibilidad. Este derecho, según ONU Hábitat (2023), debe abordarse desde un enfoque inclusivo que priorice a las poblaciones vulnerables. En Cartagena, aunque programas como "Mi Casa Ya" y "Cien Mil Viviendas Gratis" han beneficiado a miles de familias, existen fallas estructurales que limitan su efectividad, como la corrupción en la asignación de subsidios y la falta de transparencia en los procesos administrativos.

En este sentido, la investigación busca evaluar hasta qué punto estas políticas han garantizado el derecho a una vivienda digna y cómo han sido percibidas por los beneficiarios, considerando variables como tiempo de espera, calidad de los materiales y ubicación de las viviendas.

- **Vivienda Digna y Calidad Constructiva:**

La calidad de las viviendas nuevas entregadas bajo las políticas públicas ha sido objeto de críticas. En muchos casos, se ha reportado el uso de materiales de baja calidad, lo que lleva al rápido deterioro de las viviendas y perpetúa las condiciones de vulnerabilidad. Según Cedetrabajo

(2017), en Cartagena el 37.9% de la población vive en condiciones de déficit habitacional, incluyendo problemas de hacinamiento y falta de servicios básicos.

Para profundizar en esta dimensión, la investigación recopila datos de encuestas aplicadas a beneficiarios, enfocándose en variables como la percepción de calidad de las viviendas, el acceso a infraestructura y la seguridad del entorno. También se analizarán casos específicos en sectores como Olaya Herrera y El Pozón, donde la ubicación periférica de las viviendas nuevas ha dificultado su integración a la trama urbana.

- **Gestión Integral del Hábitat:**

El enfoque de gestión integral del hábitat enfatiza que las viviendas deben insertarse en contextos urbanos planificados, con acceso a transporte, servicios básicos y oportunidades económicas. En Cartagena, se ha identificado una desconexión entre las áreas urbanas consolidadas y los desarrollos habitacionales promovidos por las políticas públicas. Este aislamiento incrementa los costos de transporte para las familias y limita su acceso a servicios como educación y salud.

La investigación evaluará cómo las políticas de vivienda han abordado estas carencias y propondrá recomendaciones para garantizar un enfoque integral que incluya infraestructura y planificación urbana. Esto incluye un análisis comparativo con otras ciudades que han implementado programas exitosos en entornos similares.

### **Acceso a Vivienda**

**Teoría de la Oferta y la Demanda de Vivienda:** Planteada por Olsen (1969), esta teoría sostiene que el mercado de vivienda es influenciado por factores como el costo de construcción, la disponibilidad de terrenos y las políticas gubernamentales. Analizará cómo la política pública ha afectado la oferta y la demanda de viviendas nuevas en Cartagena.

- Acceso Financiero y Limitaciones Económicas

El acceso financiero es una barrera crítica para las familias de los estratos 1 y 2. Aunque programas como "Mi Casa Ya" ofrecen subsidios y coberturas a las tasas de interés, muchas familias no logran cumplir con los requisitos adicionales, como ingresos mínimos o ahorros previos. Según Chirivi (2016), esto refleja una desconexión entre las políticas diseñadas y las realidades económicas de los beneficiarios.

La investigación profundiza en este aspecto mediante entrevistas a beneficiarios y análisis de datos financieros. Se busca identificar cómo la falta de ahorros, el empleo informal y las altas tasas de interés han limitado el acceso a los programas de vivienda, y qué ajustes podrían implementarse para hacerlos más inclusivos.

- Disponibilidad de Vivienda y Déficit Habitacional

En Cartagena, el déficit habitacional supera el promedio nacional, reflejando una insuficiencia estructural en la oferta de viviendas nuevas. Según datos del DANE, el déficit asciende a 78,407 unidades, lo que representa el 37.9% de las necesidades habitacionales de la ciudad. Este déficit se ve agravado por la concentración de proyectos habitacionales en áreas específicas, lo que excluye a comunidades en sectores periféricos.

El proyecto analiza cómo las políticas públicas han contribuido (o no) a reducir este déficit. A través de encuestas y análisis de bases de datos oficiales, se identificará la distribución geográfica de las viviendas nuevas y su correspondencia con las áreas de mayor necesidad.

- Infraestructura y Servicios Públicos

La infraestructura y los servicios son componentes fundamentales del acceso a vivienda digna. Sin embargo, en Cartagena, muchos desarrollos habitacionales carecen de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y electricidad. Según ONU Hábitat (2023), la falta de servicios no solo afecta la habitabilidad, sino que perpetúa la exclusión social y económica.

La investigación se enfoca en evaluar cómo las políticas públicas han abordado estas carencias, utilizando un análisis documental para identificar los lineamientos normativos sobre infraestructura, y encuestas a beneficiarios para recoger su percepción sobre la calidad de los servicios. Esto permitirá formular recomendaciones para garantizar que las viviendas nuevas estén acompañadas de servicios adecuados y accesibles.

### **Calidad de Vida**

Teoría del Bienestar Social: Propuesta por Pigou (1928), esta teoría sostiene que la intervención estatal puede mejorar el bienestar social, corrigiendo fallas del mercado y asegurando una distribución equitativa de recursos. Evaluará cómo la política de vivienda ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables en Cartagena.

- **Condiciones de Habitabilidad:**

Las condiciones físicas y estructurales de las viviendas son esenciales para evaluar su impacto en la calidad de vida. Según Pigou (1928), una vivienda digna debe proporcionar seguridad, comodidad y protección contra riesgos ambientales. En Cartagena, muchas de las viviendas entregadas bajo programas públicos han mostrado deficiencias en términos de calidad de materiales, seguridad estructural y adecuación a las necesidades climáticas y culturales de la región.

Acceso a Servicios Públicos: Medición del acceso a servicios como agua, electricidad, educación y salud, y cómo esto influye en la calidad de vida. La conexión de las viviendas a servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento y transporte es crucial para mejorar la calidad de vida. Según ONU Hábitat (2023), la falta de acceso a estos servicios perpetúa la exclusión social y afecta la sostenibilidad de las comunidades.

- Seguridad y Entorno Social:

Análisis del entorno social y la seguridad en las nuevas áreas de vivienda, y su influencia en la percepción de calidad de vida de los habitantes. La ubicación y el entorno social de las viviendas influyen directamente en la percepción de bienestar y seguridad de las familias. Según Garay et al. (2018), la falta de planificación urbana puede llevar a la creación de entornos inseguros, aislados y con alta vulnerabilidad social.

Teorías de la Economía de la Vivienda: La economía de la vivienda se ocupa de estudiar el comportamiento de los mercados de vivienda, las políticas gubernamentales y su impacto en la oferta y demanda de viviendas. Una de las teorías centrales en este campo es la teoría de la oferta y la demanda de vivienda.

La teoría de la oferta y la demanda, según Olsen (1969), sostiene que el mercado de vivienda funciona de manera competitiva, donde la oferta y la demanda de viviendas determinan los precios. La oferta de vivienda está influenciada por factores como el costo de construcción, la disponibilidad de terrenos y las regulaciones gubernamentales. La demanda, por su parte, está determinada por el ingreso de los hogares, las tasas de interés hipotecarias y las preferencias de los consumidores. En el contexto de Cartagena, la investigación analizará cómo la oferta y demanda de viviendas han sido afectadas por las políticas públicas durante el periodo 2015-2020, considerando factores como los subsidios a la vivienda, las tasas de interés y la disponibilidad de terrenos para nuevas construcciones.

Además, es importante considerar cómo los shocks económicos y las políticas monetarias pueden influir en la oferta y la demanda de viviendas. Por ejemplo, un aumento en las tasas de interés puede reducir la demanda de viviendas al encarecer los créditos hipotecarios, mientras que políticas de subsidios pueden incentivar la demanda y aumentar los precios de las viviendas. En

Cartagena, la interacción de estos factores es crucial para comprender el dinamismo del mercado de vivienda durante el periodo de estudio.

La teoría de la economía del bienestar, propuesta por Pigou (1928), argumenta que la intervención del Estado en el mercado puede corregir fallos de mercado y mejorar el bienestar social. En el contexto de la vivienda, esto implica que las políticas públicas deben estar orientadas a garantizar el acceso a viviendas dignas y asequibles para todos los ciudadanos. Evaluar el impacto de las políticas de vivienda en Cartagena desde la perspectiva del bienestar social permitirá determinar si estas políticas han contribuido a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y reducir el déficit habitacional.

La teoría del bienestar también aborda la importancia de la equidad y la justicia distributiva en las políticas de vivienda. Esto significa que las políticas no solo deben centrarse en la eficiencia económica, sino también en asegurar que todos los segmentos de la población tengan acceso a viviendas adecuadas. En Cartagena, esto es especialmente relevante dado el alto porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza y el déficit habitacional significativo.

La Teoría del Desarrollo Sostenible, originada a partir del informe de Brundtland (1987), enfatiza la necesidad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Esta perspectiva es fundamental al abordar la política pública de vivienda, ya que no solo se trata de ofrecer soluciones habitacionales inmediatas, sino de garantizar que dichas soluciones sean sostenibles a largo plazo, considerando factores sociales, económicos y ambientales.

En el contexto de Cartagena, una ciudad caracterizada por su crecimiento demográfico y urbano acelerado, la sostenibilidad en el diseño y la implementación de políticas de vivienda es clave. El desafío no solo es proporcionar viviendas asequibles a las poblaciones vulnerables, sino

asegurarse de que estas viviendas se inserten en un entorno urbano equilibrado y resiliente. La teoría del desarrollo sostenible aporta un marco que asegura que las intervenciones en vivienda pública no solo respondan a las necesidades inmediatas de los ciudadanos, sino que también contribuyan a un desarrollo urbano responsable y a la creación de ciudades inclusivas y habitables.

Además, la teoría del desarrollo sostenible también está estrechamente alineada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11, que busca que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Al integrar esta teoría en el análisis de las políticas públicas de vivienda en Cartagena, se puede evaluar hasta qué punto las políticas implementadas entre 2015 y 2020 han logrado equilibrar las necesidades de crecimiento con los principios de sostenibilidad. Así, se considera no solo la construcción de viviendas nuevas, sino también la infraestructura y los servicios que hacen que las comunidades sean más resilientes y sostenibles en el tiempo.

### **Políticas Públicas de Vivienda**

El análisis de las políticas públicas de vivienda se basa en comprender cómo las decisiones gubernamentales influyen en el mercado de vivienda y el acceso a la vivienda digna.

Las políticas de subsidio a la vivienda, según Orozco y López (2020), se centran en los subsidios para la compra de viviendas. Estas políticas son comunes en Colombia, pero enfrentan desafíos como la falta de ahorros de las familias y las dificultades para obtener créditos hipotecarios. En el caso de Cartagena, la investigación analizará la efectividad de los subsidios a la vivienda implementados y su impacto en la capacidad de las familias para acceder a viviendas nuevas.

Un enfoque integral de las políticas de vivienda también debe considerar las políticas de subsidios a la oferta, donde el gobierno proporciona incentivos a los constructores para que

desarrollen viviendas asequibles. Este tipo de políticas puede ser más efectivo en contextos donde la oferta de vivienda es insuficiente para satisfacer la demanda. En Cartagena, evaluar la combinación de subsidios a la demanda y a la oferta permitirá una comprensión más completa de las dinámicas del mercado de vivienda.

El programa de "Cien Mil Viviendas Gratis" es un ejemplo de intervención estatal directa en el mercado de vivienda. Este tipo de políticas busca proporcionar viviendas a las familias más necesitadas sin costo alguno, pero enfrenta críticas por su implementación y sostenibilidad a largo plazo. La investigación evaluará cómo este programa ha influido en el acceso a la vivienda y la calidad de vida en Cartagena, identificando áreas de mejora en la implementación de programas similares.

Además de los subsidios y los programas de vivienda gratuita, las políticas de regulación del suelo y planificación urbana son cruciales para el éxito de las políticas de vivienda. La disponibilidad y el costo del suelo urbano pueden ser barreras significativas para el desarrollo de viviendas asequibles.

### **Impacto Socioeconómico de las Políticas de Vivienda**

Las políticas de vivienda no solo afectan el acceso a la vivienda, sino también otros aspectos socioeconómicos como la pobreza, la segregación urbana y la calidad de vida.

Las políticas de vivienda pueden contribuir a la reducción de la pobreza al mejorar las condiciones de vida y proporcionar un activo económico valioso para las familias, según Garay et al. (2018). La investigación analizará si las políticas de vivienda en Cartagena han contribuido a reducir la pobreza y mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

Además, es crucial considerar cómo las políticas de vivienda pueden influir en la movilidad social y la estabilidad económica de las familias. Una vivienda segura y adecuada puede proporcionar una base para que las familias inviertan en educación, salud y otros aspectos

importantes del bienestar. En Cartagena, la investigación explorará cómo las políticas de vivienda han afectado la movilidad social y la estabilidad económica de los beneficiarios.

Rivas Espinosa (2016) discute cómo la mercantilización de la vivienda social puede llevar a la fragmentación urbana y la segregación residencial. Las políticas de vivienda deben abordar estos desafíos para promover una mayor cohesión social y equidad. La investigación investigará si las políticas de vivienda en Cartagena han promovido una integración.

## **Diseño Metodológico**

### **Tipo de Estudio**

El estudio adoptó un enfoque mixto, combinando metodologías cuantitativas y cualitativas. Esta decisión se basó en la necesidad de obtener una comprensión integral del impacto de las políticas públicas de vivienda en la ciudad de Cartagena de Indias. Según Creswell y Plano Clark (2011), el enfoque mixto permite aprovechar las fortalezas de ambos tipos de datos y proporciona una visión más completa del fenómeno estudiado.

### **Métodos**

- Cuantitativos:
  - ✓ Análisis estadístico de datos oficiales y bases de datos gubernamentales.
  - ✓ Encuestas estructuradas a una muestra representativa de beneficiarios.
- Cualitativos:
  - ✓ Análisis documental de políticas, informes oficiales y estudios previos.

El enfoque cuantitativo se utilizó para recolectar datos objetivos y generalizables sobre el impacto de las políticas de vivienda. Este método permitió identificar patrones y tendencias a gran escala, utilizando datos estadísticos y encuestas estructuradas. La importancia de este enfoque radica en su capacidad para proporcionar evidencia empírica sólida que pueda ser utilizada para realizar comparaciones y evaluar el alcance de las políticas implementadas. Según Bryman (2016), los métodos cuantitativos son esenciales para establecer relaciones causales y medir variables con precisión.

Por otro lado, el enfoque cualitativo se empleó para explorar las experiencias y percepciones de los actores involucrados en la implementación de las políticas de vivienda. Este método permitió obtener información detallada y contextualizada, proporcionando una

comprensión profunda de los factores que influyen en la efectividad de las políticas. Patton (2015) señala que los métodos cualitativos son cruciales para captar la complejidad de los fenómenos sociales y para entender las perspectivas de los individuos.

En esta investigación, se priorizó el enfoque cualitativo, ya que se buscó comprender las dinámicas y complejidades del contexto urbano y socioeconómico de Cartagena. Aunque los datos cuantitativos proporcionaron una base sólida para el análisis, los datos cualitativos fueron fundamentales para interpretar los resultados y obtener una visión más rica y completa del impacto de las políticas de vivienda.

### **Método de Control Operativo**

El método de control operativo seleccionado fue el comparativo y análisis de contenido. Se utilizaron técnicas cuantitativas para comparar los datos antes y después de la implementación de las políticas públicas y técnicas cualitativas para analizar el contenido de los documentos oficiales.

El uso del método comparativo y análisis de contenido se justifica por la necesidad de evaluar el impacto de las políticas de vivienda desde múltiples perspectivas. El análisis comparativo permitió identificar cambios y tendencias a lo largo del tiempo, mientras que el análisis de contenido proporcionó una comprensión profunda de las experiencias y percepciones de los actores involucrados. Según Mayring (2014), el análisis de contenido es una técnica adecuada para interpretar datos cualitativos y cuantitativos de manera sistemática, lo que garantiza una evaluación integral y robusta de las políticas de vivienda.

### **Operacionalización de las variables**

Para medir los conceptos clave de la investigación, se utilizaron las siguientes variables y sus indicadores:

**Tabla 1***Operacionalización de Variables*

Variable	Definición	Indicadores
Acceso a la Vivienda	Facilidad para acceder a programas de vivienda pública y obtener una vivienda.	- Proceso de acceso al subsidio (facilidad del proceso) - Tiempo de espera desde la solicitud hasta la entrega de la vivienda - Recepción de asistencia técnica o información sobre el subsidio - Calificación de la calidad de los materiales de construcción
Calidad de la Vivienda	Condiciones físicas y materiales de la vivienda proporcionada.	- Acceso adecuado a servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado) - Seguridad y accesibilidad del entorno de la vivienda
Impacto en la Calidad de Vida	Percepción de los beneficiarios sobre cómo la nueva vivienda ha afectado su bienestar y el de su familia.	- Percepción de mejora en la calidad de vida desde que accedió a la nueva vivienda - Cambios observados en la vida diaria tras la mudanza
Situación Demográfica	Aspectos socioeconómicos de los beneficiarios que pueden influir en su acceso a la vivienda.	- Recomendaciones sobre la vivienda a otros - Edad - Nivel educativo - Situación laboral - Estrato socioeconómico

**Técnicas y Herramientas de Recolección de Información****Técnicas Cuantitativas**

1. Encuestas: Se desarrollaron encuestas estructuradas para recolectar datos sobre la percepción de los beneficiarios respecto a la calidad de las viviendas y el impacto en su calidad de vida.
2. Bases de Datos: Uso de bases de datos del DANE, Cedetrabajo y otras entidades relevantes para obtener indicadores de vivienda y calidad de vida.

## **Técnicas Cualitativas**

1. **Análisis Documental:** Se revisaron documentos oficiales, informes de políticas y estudios previos para comprender el contexto y evaluar las políticas de vivienda.

En este estudio, se emplearon diversas técnicas y herramientas de recolección de información que garantizaron una comprensión integral y precisa del impacto de la política pública de vivienda en Cartagena de Indias. Las técnicas seleccionadas incluyeron encuestas estructuradas, entrevistas a profundidad y análisis documental. Cada una de estas herramientas fue elegida por su capacidad para proporcionar datos relevantes y confiables que sustenten el análisis y las conclusiones de la investigación.

De acuerdo con J. Casas, J.R. Repullo y J. Donado (2002), la técnica de encuesta es ampliamente utilizada como procedimiento de investigación, ya que permite obtener y elaborar datos de modo rápido y eficaz. En este contexto, las encuestas estructuradas se aplicarán a una muestra representativa de beneficiarios de los programas de vivienda, con el fin de recolectar datos cuantitativos sobre su percepción de la calidad de las viviendas y su impacto en la calidad de vida. Esta técnica es fundamental para obtener una visión general del alcance y efectividad de las políticas implementadas, permitiendo identificar patrones y tendencias a gran escala.

Por otro lado, el análisis documental permitió revisar documentos oficiales, informes de políticas y estudios previos, proporcionando un contexto histórico y normativo que enriquece el análisis. Estas herramientas combinadas aseguraron una recolección de información robusta y multidimensional, crucial para el éxito del estudio.

## **Medidas para Controlar Sesgos**

Para asegurar la validez y confiabilidad de los datos recolectados, se implementaron diversas estrategias para controlar sesgos:

**Muestra Aleatoria:** Asegurar que la selección de los beneficiarios para las encuestas fuera aleatoria y representativa de la población objetivo. Esto minimizó el sesgo de selección.

**Diversidad de Participantes:** Incluir beneficiarios de diferentes barrios y estratos socioeconómicos para obtener una visión más completa y evitar sesgos que pudieran surgir de un grupo homogéneo.

**Formulación de Preguntas:** Utilizar preguntas neutrales y claras en las encuestas y entrevistas para evitar sesgos en las respuestas.

**Análisis de Datos:** Realizar análisis estadísticos que permitió identificar y controlar posibles variables de confusión en los resultados.

### **Instrumentos de Recolección de Información**

Para la recolección de información en este estudio, se emplearon diversos instrumentos diseñados específicamente para obtener datos precisos y relevantes. Los principales instrumentos fueron encuestas estructuradas y análisis documental.

#### **Encuestas Estructuradas**

El instrumento de encuestas estuvo conformado por un cuestionario con 20 preguntas, distribuidas en secciones que abordarán distintos aspectos del impacto de la política pública de vivienda. Las preguntas incluyeron tanto ítems cerrados (opciones múltiples, escala Likert) como ítems abiertos que permitieron a los encuestados expresar sus opiniones y experiencias de manera más detallada. Este cuestionario se aplicó a una muestra de 360 beneficiarios de los programas de vivienda, seleccionados aleatoriamente para asegurar la representatividad de la población objetivo.

**Nota:** La muestra es tomada de la población total beneficiaria que es 5152 hogares. (Datos tomados del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia – Estadística [www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co))

## **Análisis Documental**

El análisis documental se realizó mediante la revisión de informes oficiales, estudios previos, y documentos normativos relacionados con la política pública de vivienda en Cartagena de Indias. Se elaboró una matriz de análisis documental que permitió organizar y sintetizar la información obtenida, identificando patrones y tendencias relevantes para la investigación.

## **Metodología General**

La metodología de este estudio combinó enfoques cualitativos y cuantitativos para proporcionar una visión integral del impacto de la política pública de vivienda. Se empleó un diseño de investigación mixta, donde los métodos cualitativos permitieron explorar en profundidad las experiencias y percepciones de los beneficiarios y actores involucrados, mientras que los métodos cuantitativos facilitaron la obtención de datos generalizables sobre la efectividad de la política.

La muestra total estuvo compuesta por 360 beneficiarios de las encuestas, seleccionados estratégicamente para asegurar la representatividad y diversidad de perspectivas. Esta combinación de métodos y muestras permitió triangular los datos y obtener conclusiones robustas y fundamentadas sobre el impacto de la política pública de vivienda en Cartagena de Indias.

## **Información Necesaria**

### 1. Datos Cuantitativos:

- ✓ Número de viviendas construidas y entregadas.
- ✓ Indicadores de calidad de vida (esperanza de vida, mortalidad infantil, etc.).
- ✓ Datos demográficos de los beneficiarios.

### 2. Datos Cualitativos:

- ✓ Documentos oficiales y estudios previos sobre políticas de vivienda en Cartagena.

## Grupos de Muestra

Para la recolección de información, se seleccionaron muestras específicas para cada uno de los instrumentos de recolección de datos, asegurando una cobertura adecuada y representativa de los diferentes actores involucrados en la política pública de vivienda en Cartagena de Indias. La siguiente matriz resume la distribución de las muestras para cada instrumento:

**Tabla 2**

*Distribución de muestras para cada instrumento*

Instrumento	Grupo de Muestra	Número de Participantes
Encuestas	Beneficiarios de los programas de vivienda	360
Análisis Documental	No aplica	No aplica

## Descripción de la Muestra

### Encuestas

- Beneficiarios de los programas de vivienda: Las encuestas fueron aplicadas a 360 beneficiarios de los programas de vivienda, quienes representaron el 100% del total de participantes para este instrumento. La muestra se seleccionó aleatoriamente para asegurar la representatividad de la población objetivo y se distribuyó proporcionalmente entre los diferentes estratos socioeconómicos (principalmente 1 y 2) y sectores geográficos de la ciudad de Cartagena de Indias.

### Análisis Documental

- Documentos y estudios relevantes: El análisis documental no requirió una muestra específica de participantes, ya que se centró en la revisión de informes oficiales, estudios previos y documentos normativos relacionados con la política pública de vivienda en Cartagena de Indias.

**Tabla 3***Matriz Resumen de Muestras*

Instrumento	Participantes	Distribución de Participantes
Encuestas	360 beneficiarios	Beneficiarios de los programas de vivienda
Análisis Documental	No aplica	No aplica

**Tiempos Necesarios para la Implementación**

Recolección de Datos:

- ✓ Encuestas y entrevistas: 3 meses.
- ✓ Análisis documental: 2 meses.

Análisis de Datos:

- ✓ Cuantitativo: 1 mes.
- ✓ Cualitativo: 1 mes.

Redacción de Resultados:

- ✓ 2 meses.

**Flexibilidad y Adaptación**

Dada la naturaleza cualitativa del estudio, se mantuvo una flexibilidad para ajustar la metodología según las necesidades y circunstancias que surgieron durante la investigación.

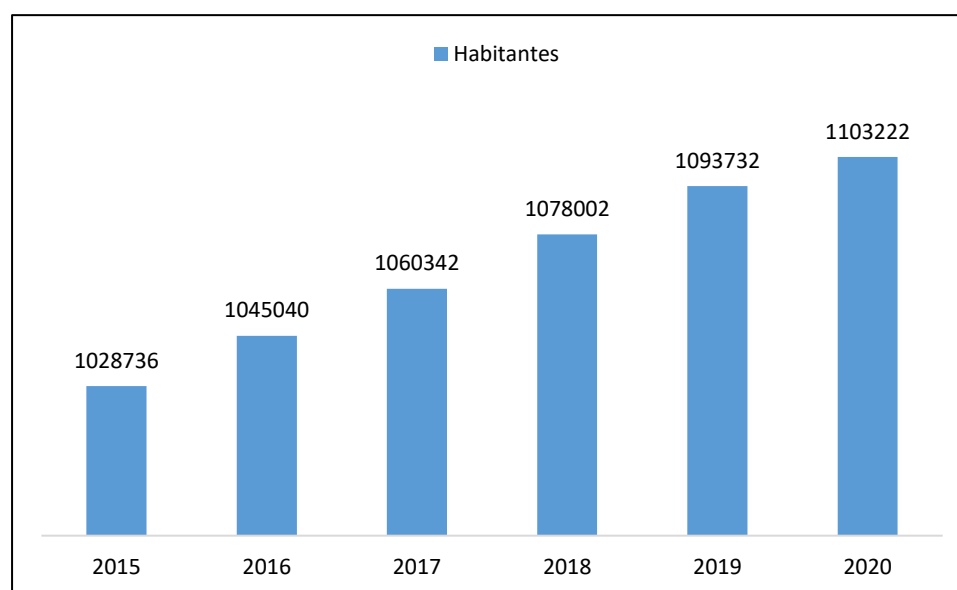
## Resultados

### Desarrollo del Objetivo 1

De acuerdo cifras del Departamento Nacional de Estadísticas - DANE, la población de Cartagena pasó de 1.028.736 habitantes en el 2015 a 1.103.222 en el 2020, lo que traduce en un aumento porcentual de 7,2 puntos en este periodo. Siendo esta ciudad la quinta más poblada a nivel nacional, superada por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

### Figura 1

*Habitantes de Cartagena 2015-2020*



*Fuente. DANE*

Cartagena de Indias, ha sido una ciudad históricamente empobrecida, donde se presentan enormes contrastes entre las zonas turísticas y las áreas marginales, donde a pesar de ser la ciudad con el principal puerto exportador del país y el destino preferido por turistas nacionales e internacionales, la pobreza continúa enraizada en el ADN de la ciudad.

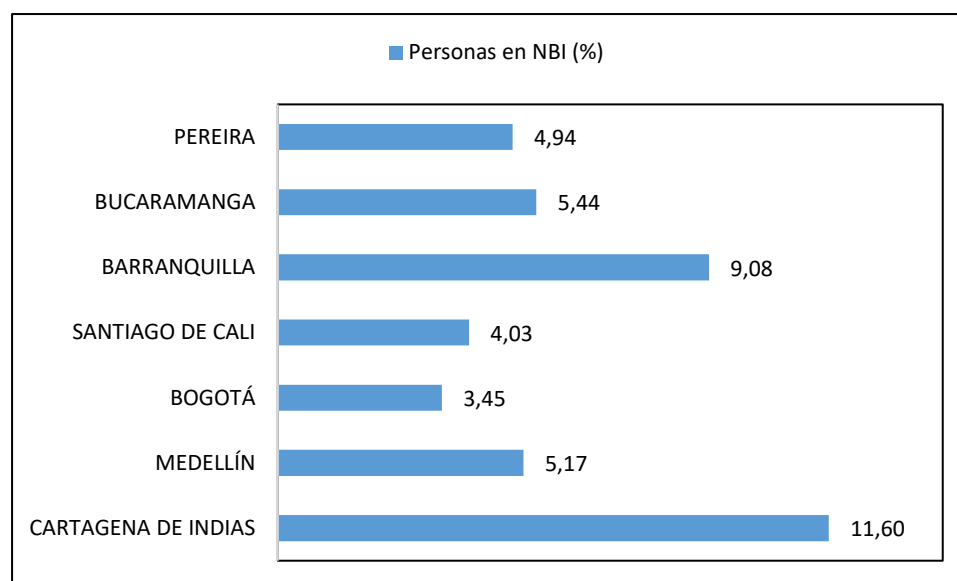
El crecimiento acelerado, la urbanización descontrolada, asentamientos irregulares en zonas periféricas, la desigualdad social, el trabajo informal y la inestabilidad política, han

contribuido a que se perpetúe el estatus de ser una de las ciudades más desiguales y con los índices de pobreza y de NBI más altos del país.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como una metodología para medir la pobreza en términos de la falta de acceso a ciertos bienes y servicios esenciales que se consideran necesarios para el bienestar mínimo de las personas. Las NBI se enfocan en identificar a aquellos hogares o individuos que no logran satisfacer estas necesidades básicas, y se utilizan principalmente para evaluar la pobreza estructural en la región. Divide las NBI en 5 dimensiones: Vivienda Inadecuada, Desnutrición infantil, Acceso insuficiente a la educación, Acceso a servicios básicos y Subempleo.

## Figura 2

*Porcentaje de la población con NBI (principales ciudades)*



*Fuente.* DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

De acuerdo con el DANE, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) de la ciudad supera por mucho al de las principales ciudades del país. Para el 2018, Cartagena alcanzó un nivel de NBI superior a los 11 puntos porcentuales, mientras que el de Barranquilla, ciudad

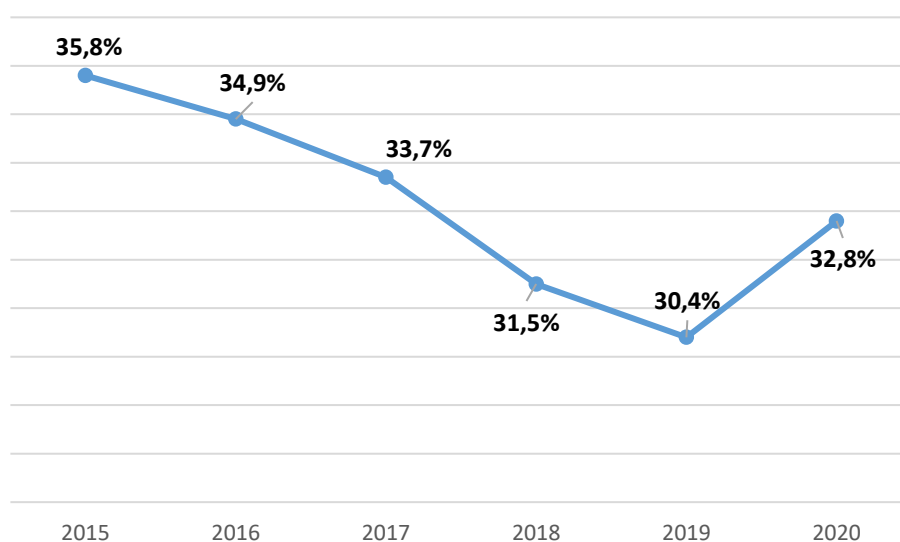
principal del caribe colombiano, fue de 9.08%. En algunos centros poblados y el área rural dispersa del distrito de Cartagena, se alcanza a superar el 40% de la población con NBI.

En las principales ciudades del país, Bogotá, Medellín y Cali una menor proporción de la población padece de necesidades básicas insatisfechas, con un porcentaje de 3.5, 5.2 y 4.0 respectivamente.

Para el año 2016, Cartagena fue la cuarta ciudad del país con mayor número de población viviendo en la pobreza. La lista la encabeza Quibdó, seguido por Cúcuta, Santa Marta y luego Cartagena.

### Figura 3

*Pobreza monetaria en Cartagena 2015-2020*



*Fuente.* DANE (2023).

Analizando los índices de pobreza en Cartagena, de acuerdo a los datos estadísticos del DANE, en el periodo de estudio, se puede notar que la pobreza monetaria en Cartagena ha seguido una tendencia a la baja, pero sigue siendo un reto importante, representando en el 2015 un 35,8% de la población de la ciudad, lo que traduce en que aproximadamente 370.000 personas

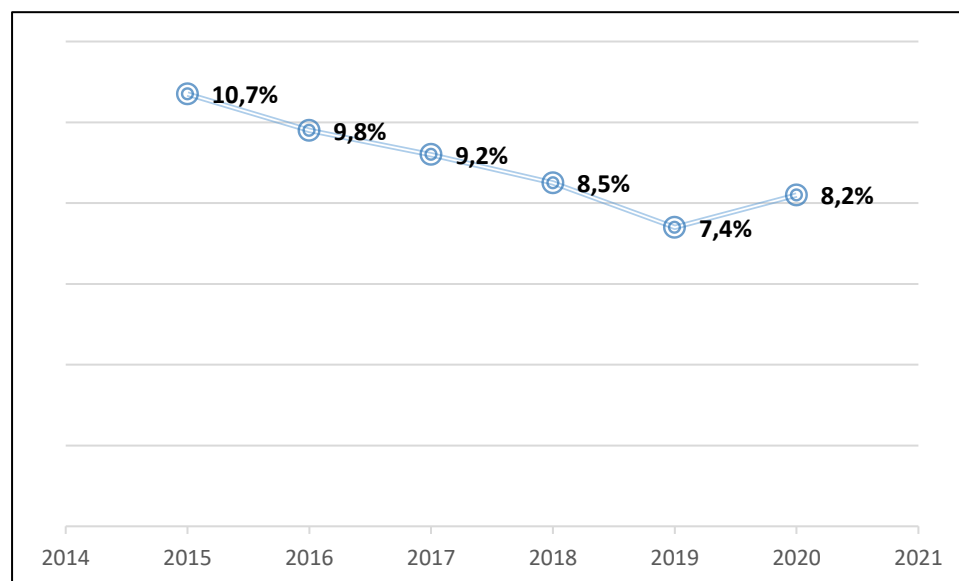
en esta condición en este año. Para el año 2019 (con relación al 2015), la pobreza monetaria disminuyó 5,4% pasando a 30,4% en este año, es decir que para ese año 330.000 habitantes se encontraban viviendo en condiciones de pobreza.

En el 2020 y en comparación con el año anterior, la pobreza monetaria aumentó 2,4%, representando el 32,8%, esto explicado por la inminente crisis sanitaria producida por el COVID 19, la cual afectó significativamente a los habitantes de la ciudad y a nivel global.

En lo referente a pobreza extrema, el DANE la define como la situación en la que una persona tiene ingresos per cápita por debajo de la línea de indigencia y no puede satisfacer sus necesidades alimenticias. La línea de pobreza extrema es el costo mínimo de una canasta de bienes alimentarios mensuales

#### Figura 4

*Pobreza extrema en Cartagena 2015-2020*



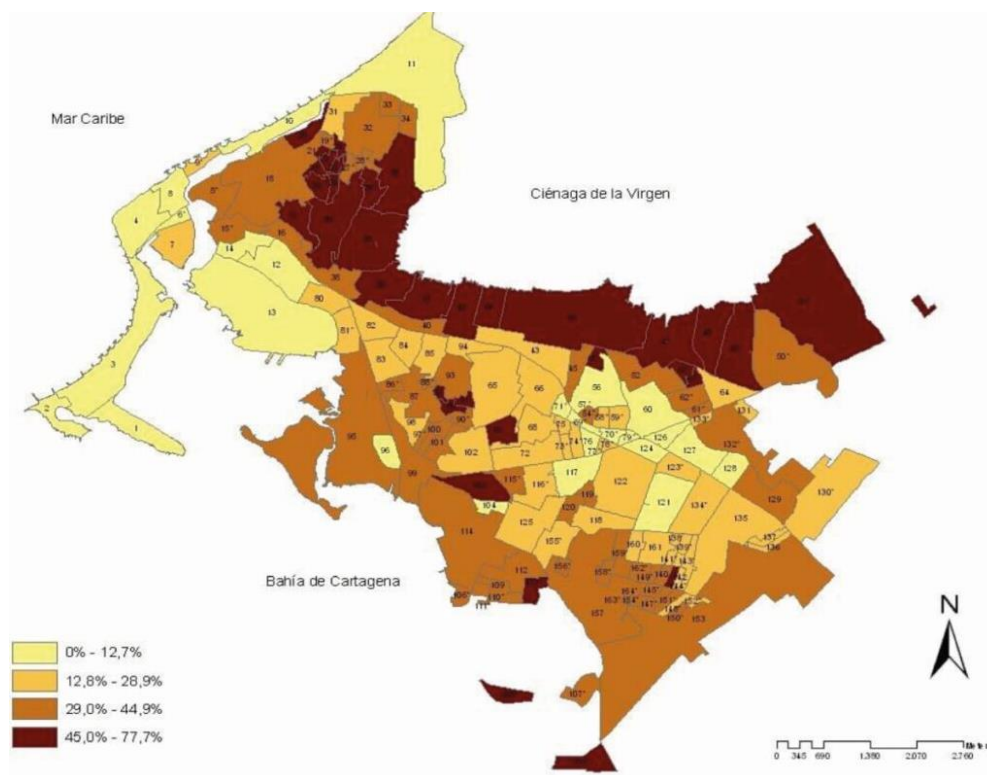
*Fuente.* DANE (2021).

En el periodo de estudio este tipo de pobreza también mostró una tendencia decreciente, pasando de 10,7% en 2015 a 7,4% en el 2019, lo que representa una disminución del 3,3% en estos años; mientras que en el 2020 este índice aumentó un 0,8% respecto al año anterior, representando el 8,2%, es decir, más de 90.000 cartageneros se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema. El aumento de este año se ve explicado por la pandemia del COVID-19.

A pesar de la considerable disminución de la pobreza monetaria y extrema, la ciudad de Cartagena ha sido una de las ciudades con mayor índice de pobreza y desigualdad del país.

### Figura 5

*Mapa de pobreza de Cartagena*



*Fuente.* Pérez G., Salazar I. Con base en ECH, DANE (2020).

En los sectores de la ciudad en los que prevalece la pobreza en un 45 – 77,7%, se encuentran los ubicados en zonas aledañas a la Ciénaga de la Virgen, sector conocido como Cinturón de la Pobreza, en este se encuentran barrios como Olaya Herrera, el cual históricamente

ha sido uno de los más pobres y violentos de la ciudad. Asimismo, se encuentra El Pozón, San Francisco, La María, entre otros. De igual manera, la zona circundante al Cerro de la Popa, esto debido al proceso de urbanización descontrolada e invasión.

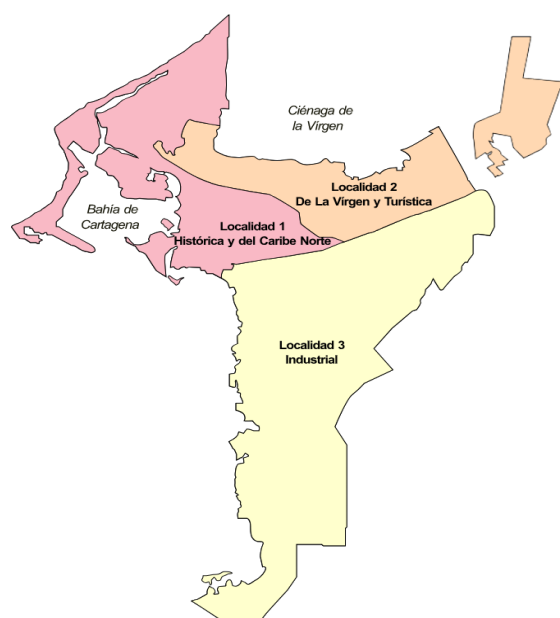
Otros barrios que se ven afectados por altos índices de pobreza, son los que se encuentran ubicados en los alrededores de la Zona Industrial conocido como “la loma de Albornoz”, tales como: Henequen, Arroz Barato, Policarpa y Puerta de Hierro.

Los índices más altos de pobreza en la ciudad se dan, mayormente, en barrios pertenecientes a la localidad 2, De la Virgen y Turística, seguidos por los ubicados en la localidad 3, Industrial y de la Bahía, en los que los niveles de pobreza alcanzan hasta un 44,9% del total de los hogares.

En la localidad 1, Histórica y del Caribe Norte, las zonas donde hay índices de pobreza más altas es la insular (Barú y Tierra Bomba).

## Figura 6

*Mapa de Cartagena por localidades*



*Fuente.* Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación Distrital.

De acuerdo con la Organización Acción Contra el Hambre, uno de los 9 parámetros más usados para medir el índice de pobreza en el mundo se encuentra el acceso a los servicios básicos de vivienda, por consiguiente, para una persona y/o hogar pueda salir de una condición de precariedad debe contar con una vivienda digna.

Para la ONU – Hábitat, una vivienda debe cumplir con 7 elementos para considerarse digna o adecuada. Estos son:

**Seguridad de la tenencia:** Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

**Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.

**Asequibilidad:** El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018).

**Habitabilidad:** Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

**Accesibilidad:** El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.

Ubicación: La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.

Adecuación cultural: Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural

La vivienda digna o adecuada está reconocida como un derecho ante la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; esta debe contar con al menos cuatro paredes y un techo.

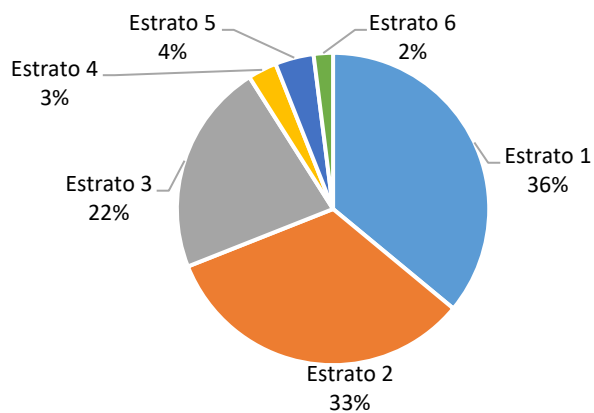
En Colombia, el derecho a una vivienda digna está reconocido en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, el cual dicta “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la autoridad encargada de regular e implementar el acceso a este derecho.

Por ello, se establecen a nivel nacional y regional los diferentes programas para brindar a la población vulnerable el acceso a una vivienda o adecuación de la existente, para que así cumpla con las condiciones de habitabilidad. Estos programas son dirigidos a las familias de escasos recursos económicos, principalmente de los estratos 1 y 2.

En Cartagena el 69% de los habitantes de la ciudad viven en los estratos 1 y 2 (36 y 33% respectivamente), mientras que el estrato 3 representa el 22%. Los estratos 4, 5 y 6 representan el 9% del total de la población.

## Figura 7

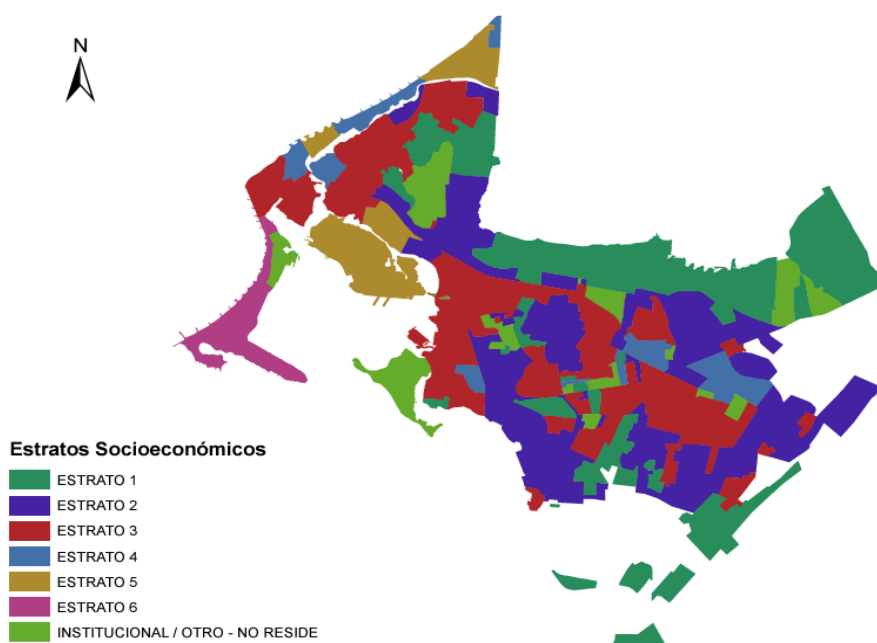
*Población por estrato socioeconómico en Cartagena*



*Fuente.* DANE y Secretaría de Planeación distrital, elaboración Cartagena Cómo Vamos (Año 2016).

## Figura 8

*Mapa de estratos socioeconómicos de Cartagena*



*Fuente.* Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA) – 2016.

En el mapa de Cartagena por estratos socioeconómicos se observa la distribución de los barrios de los estratos del 1 al 6 en el territorio de la ciudad, donde los estratos 5 y 6 son los que se encuentran a la orilla del mar o la bahía de Cartagena, como Bocagrande, Laguito, Castillogrande, Manga, Pie de la Popa, Cabrero, Marbella y Crespo. Por su parte, los barrios de estrato 3 y 4 en la ciudad están disperso de norte a sur.

Los sectores de alta precariedad de la ciudad corresponden mayormente a los barrios colindantes con la Ciénaga de la Virgen, los de las zonas periféricas o zonas rurales e insulares, siendo estos quienes pueden mayormente acceder a los subsidios y programas del estado para vivienda nueva o mejoramiento ya que presentan mayor NBI y déficit habitacional,

El Déficit Habitacional (DH), según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), se refiere a la falta o carencia de viviendas adecuadas para satisfacer las necesidades de la población en cuanto a espacio, calidad y condiciones mínimas de habitabilidad. Este déficit puede ser cualitativo o cuantitativo.

Déficit cualitativo: identifica a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoramientos o ajustes para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuadas. Este concepto reconoce que las deficiencias que tienen las viviendas en las que habitan estos hogares son susceptibles de ser corregidas mediante mejoramientos de vivienda.

Déficit cuantitativo: identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, esto es, para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento.

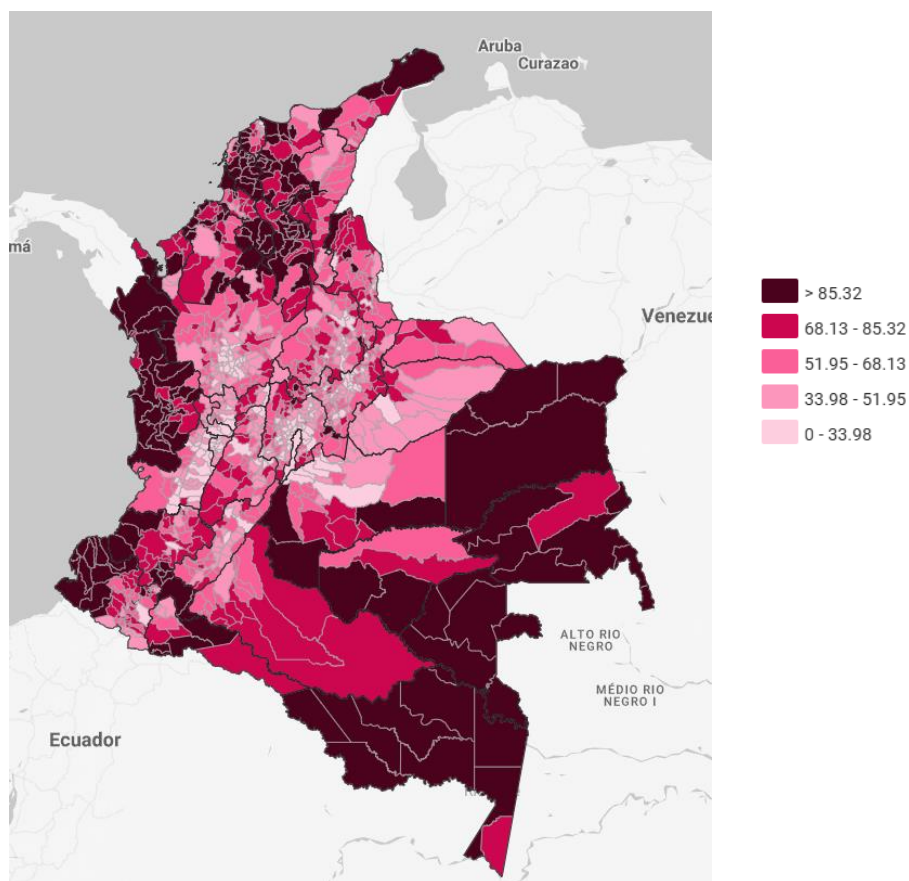
El DH es uno de los indicadores más importante para medir la pobreza, en Colombia Disminuir este indicador ha sido uno de los más grandes retos de los gobiernos.

En el país, para el año 2005, de acuerdo con el Ministerio de Vivienda, el DH estaba alrededor del 12.5%, mientras que en el año 2017 esta cifra se disminuyó en las zonas urbanas a 5.2% durante la administración del expresidente Juan Manuel Santos.

El siguiente mapa, da una idea gráfica del DH total en el año 2018, se puede observar las zonas más oscuras en las cuales este indicador alcanza una proporción mayor al 85,32% de la población. Las regiones donde se puede notar un mayor DH son la Amazonía, Orinoquía, pacífica y zonas rurales de la Región Caribe. En la Región Andina se evidencian zonas más claras, lo que indica que este indicador es menor. Para el caso de Bogotá es de 14.1%.

### Figura 9

#### *Déficit habitacional en Colombia*

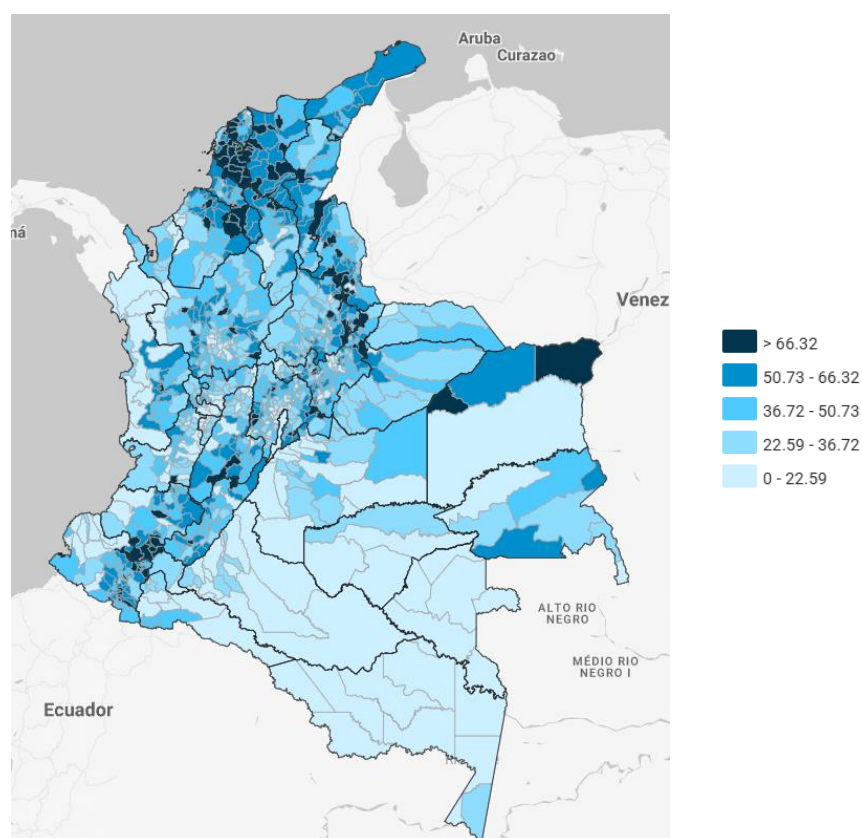


Fuente. DANE - CNPV (Año 2018).

En cuanto al DH cualitativo, las zonas del país que muestran un porcentaje de la población con este índice superior al 66.32% están ubicados en Cauca, Vichada, Bolívar centro y sur, Magdalena y Sucre. En el mapa resalta que la zona Amazonía muestra un bajo porcentaje de la población (menor al 22,59%) requiere mejoramiento de las condiciones de su vivienda, de igual manera el Distrito capital (10.21%).

### Figura 10

#### *Déficit habitacional cualitativo en Colombia*



*Fuente.* DANE - CNPV (Año 2018)

Por su parte, los hogares que tienen alta demanda de vivienda en el país, ya que sus viviendas no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad o carecen de ellas se concentran en mayor proporción en la Región Amazónica, parte de la Región Orinoquia y el Pacífico colombiano.



que contabiliza el número de viviendas adicionales que se necesita construir para satisfacer las necesidades de la población.

Se clasificaron los barrios de la ciudad de Cartagena por estratos socioeconómico, debido a que los estratos con mayores NBI y con los índices de DH son los que corresponden a los estratos 1 y 2 (Anexo 3). Para sacar estos datos, se tomó Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE 2018; de acuerdo con el conteo de viviendas que reportan recibir facturación de energía eléctrica en determinado estrato, se tomó el estrato ponderaste en cada barrio y se realizó un conteo, dando como resultado la siguiente tabla:

**Tabla 4**

*Estratificación de los Hogares de Cartagena de Indias*

Estrato Socioeconómico	Nº
1	70
2	62
3	31
4	16
5	5
6	3
Total	187

*Fuente.* Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

Se identificaron 132 barrios que cumplen con las condiciones de pertenecer a los estratos 1 y 2 para determinar cuáles de estos son los que mayor Déficit Habitacional cuantitativo tienen y por lo tanto determinar cuáles son los barrios de Cartagena de Indias representan la mayor demanda de Vivienda nueva en la ciudad (Apéndice 4).

Se encontraron que 6 barrios tienen una demanda de vivienda nueva de al menos el 50%, siendo el sector del Cerro de la Popa (L1) donde el 79,46% de la población carece de vivienda, seguido por Los girasoles (L3) con el 70,44%, Zona industrial (L3) con el 68,25% y Henequén

(L3), Olaya Sector Zarabanda (L2) y Villa Hermosa (L3) con una proporción de sus habitantes sin vivienda del 55.7, 53.48 y 51.19% respectivamente.

### **Tabla 5**

#### *Demanda de Vivienda Nueva por Localidad*

Localidad	%
HISTORICA Y CARIBE NORTE (L1)	30,30%
DE LA VIRGEN Y TURISTICA (L2)	28,03%
INDUSTRIAL Y DE LA BAHIA (L3)	41,67%

*Fuente.* Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

De los 132 barrios que corresponden a la demanda de vivienda nueva, el 41,67% están ubicados en la Localidad 3 Industrial y de la Bahía, el 30,3% en la 1 Histórica y del Caribe Norte y el restante 28% en la localidad 2 De la Virgen y Turística. A pesar de ser esta última la que mayor porcentaje de población en condición de pobreza es la que menos demanda de vivienda nueva tiene.

Para finalizar, en Cartagena de Indias la demanda de vivienda nueva está profundamente influenciada por factores socioeconómicos y demográficos. Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), los barrios más afectados por el déficit habitacional cuantitativo pertenecen mayoritariamente a los estratos 1 y 2, con localidades como De la Virgen y Turística, Industrial y de la Bahía, y sectores específicos como Olaya Herrera, El Pozón y Henequén, liderando esta problemática. Estas áreas presentan un alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), donde más del 40 % de la población carece de acceso adecuado a servicios básicos, vivienda digna o infraestructura mínima necesaria para un entorno habitable.

Las necesidades principales incluyen:

- Vivienda adecuada: Deficiencias en materiales y estructura, hacinamiento y falta de espacio habitable.
- Acceso a servicios básicos: Carencia de agua potable, saneamiento y electricidad confiable.
- Ubicación estratégica: Proximidad a centros de empleo, educación y servicios de salud.
- El déficit habitacional cualitativo en barrios como Cerro de la Popa, Olaya Herrera y Nelson Mandela, alcanza hasta un 79 %, resaltando la necesidad urgente de estrategias sostenibles que atiendan esta demanda creciente.

A manera de conclusión, la caracterización de las necesidades y demandas de vivienda nueva en Cartagena refleja una problemática multidimensional, donde factores como la pobreza, la informalidad laboral y la falta de planificación urbana agravan la exclusión social. Es fundamental que las políticas públicas integren enfoques específicos para las localidades más afectadas, promoviendo soluciones habitacionales que combinen calidad, accesibilidad y sostenibilidad.

## **Desarrollo del Objetivo 2**

Entre los años 2015 y 2020, Cartagena de Indias fue escenario de diversas iniciativas gubernamentales orientadas a reducir el déficit habitacional en los sectores más vulnerables, particularmente en los estratos 1 y 2. Durante este período, el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, implementó y fortaleció programas nacionales de vivienda como Cien Mil Viviendas Gratis y Mi Casa Ya, cuyo objetivo principal era ofrecer soluciones habitacionales accesibles para poblaciones de bajos ingresos. Estos programas no solo buscaban brindar un techo seguro a miles de familias en condiciones de vulnerabilidad, sino

también mejorar sus condiciones de vida a largo plazo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2016). Sin embargo, es relevante analizar cómo estos programas se desarrollaron en Cartagena y qué impacto real tuvieron en la vida de los beneficiarios, considerando los desafíos y las limitaciones observadas.

Uno de los programas más ambiciosos en esta área fue Cien Mil Viviendas Gratis, lanzado en 2012 y extendido en años posteriores. Este programa se propuso construir y entregar 100,000 viviendas sin costo alguno para familias en situación de pobreza extrema o condiciones de alta vulnerabilidad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2016). En Cartagena, su implementación fue fundamental para reducir el déficit habitacional en comunidades de bajos recursos, lo que permitió a muchas familias acceder a una vivienda sin asumir compromisos financieros adicionales. De acuerdo con un estudio de la Universidad Nacional de Colombia (2017), el programa benefició a miles de familias cartageneras, ofreciendo un espacio propio y digno. Sin embargo, se presentaron desafíos significativos en su ejecución, especialmente en cuanto a la calidad de la infraestructura y el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad. La falta de estos servicios en algunas áreas generó problemas de habitabilidad y puso en duda la efectividad del programa en mejorar la calidad de vida de los beneficiarios a largo plazo (Universidad Nacional de Colombia, 2017).

Además, un análisis realizado por Cedetrabajo (2018) reveló que, aunque el programa cumplió su objetivo en términos de cantidad de viviendas entregadas, el impacto en la vida cotidiana de los beneficiarios fue limitado. La ubicación de estos nuevos hogares en zonas periféricas de la ciudad, sin infraestructura adecuada de soporte, restringió el acceso de las familias a servicios educativos, de salud y laborales. Como consecuencia, se generó una desconexión entre estas viviendas y el resto de la ciudad, creando “barrios dormitorio” en los que los habitantes debían desplazarse largas distancias para cubrir sus necesidades básicas. Esto tuvo

un efecto negativo en su calidad de vida y en las oportunidades de integración social y económica (Cedetrabajo, 2018).

Por otra parte, desde la perspectiva de sostenibilidad, el programa Cien Mil Viviendas Gratis ha sido objeto de críticas. Si bien logró reducir el déficit de viviendas en el corto plazo, la falta de una planificación integral ha dificultado que estas viviendas se mantengan como soluciones habitacionales sostenibles a largo plazo. Esto ha llevado a cuestionamientos sobre si la entrega de viviendas sin costo es una medida efectiva para abordar los problemas estructurales de la pobreza urbana y la exclusión social. De acuerdo con un informe del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020), se destaca la necesidad de implementar estrategias que no solo se enfoquen en la construcción de viviendas, sino también en la creación de entornos que favorezcan la integración de los beneficiarios en la vida social y económica de la ciudad.

De manera complementaria, el programa Mi Casa Ya fue lanzado como una alternativa para facilitar la adquisición de vivienda a familias de ingresos bajos y medios. A diferencia de Cien Mil Viviendas Gratis, este esquema no ofrecía viviendas sin costo alguno, sino que proporcionaba subsidios para la cuota inicial y una reducción en la tasa de interés de los créditos hipotecarios, lo cual facilitaba el acceso a la vivienda de interés social y prioritario. En Cartagena, Mi Casa Ya se implementó como una herramienta para incluir a familias de los estratos 1 y 2 en el mercado de la vivienda formal, permitiéndoles obtener un patrimonio propio con apoyo financiero del Estado (Fundación Simón Bolívar, 2019).

Sin embargo, el estudio de la Fundación Simón Bolívar (2019) destaca que, aunque el programa fue bien recibido, también presentó limitaciones. Una de las dificultades experimentadas por algunos beneficiarios fue mantener los pagos del crédito hipotecario, debido principalmente a la inestabilidad laboral y los ingresos irregulares de las familias. Esto puso en riesgo a algunos hogares de perder sus viviendas al no poder cumplir con los compromisos

financieros adquiridos. Por ello, es esencial considerar las condiciones económicas de los beneficiarios al implementar programas de vivienda.

Igualmente, Garzón (2019) concluye que la eficacia de este programa depende en gran medida de la estabilidad económica de los beneficiarios. En un contexto donde la mayoría de las familias de los estratos 1 y 2 tienen empleos informales y perciben ingresos variables, el mantenimiento de un crédito hipotecario representa una carga significativa. Esta situación subraya la importancia de incluir en las políticas de vivienda componentes que promuevan la estabilidad financiera de las familias, así como la necesidad de ofrecer programas complementarios que fomenten la generación de empleo y la formalización laboral (Garzón, 2019).

Al comparar ambos programas, aunque Cien Mil Viviendas Gratis y Mi Casa Ya comparten el objetivo de mejorar el acceso a la vivienda para poblaciones vulnerables, existen diferencias clave en su enfoque, implementación e impacto. Por un lado, Cien Mil Viviendas Gratis se basa en el concepto de gratuidad absoluta, eliminando las barreras financieras inmediatas para familias en situación de pobreza extrema. Este enfoque, aunque eficaz en reducir el déficit habitacional, presenta desafíos en términos de sostenibilidad y habitabilidad a largo plazo debido a la falta de planificación en cuanto a acceso a servicios y oportunidades de empleo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2016).

En contraste, Mi Casa Ya fomenta la corresponsabilidad financiera al exigir una contribución económica de los beneficiarios, lo cual potencialmente mejora la sostenibilidad del programa. No obstante, esta corresponsabilidad financiera también limita el alcance del programa a familias con cierta capacidad de pago, excluyendo a las más pobres. En Cartagena, Mi Casa Ya ha sido percibido como una herramienta de inclusión social efectiva, aunque su impacto está condicionado a la situación económica de los beneficiarios (Fundación Simón Bolívar, 2019).

Por otro lado, Ruiz (2018) argumenta que, si bien estos programas aumentan el acceso a la vivienda, no abordan por sí solos las causas estructurales de la exclusión y desigualdad urbana. La falta de integración entre los programas de vivienda y las políticas de desarrollo urbano ha resultado en barrios segregados en Cartagena, donde los beneficiarios no siempre cuentan con acceso a empleo, educación y servicios básicos. Esto subraya la importancia de que las políticas de vivienda sean complementadas con iniciativas de desarrollo urbano que promuevan la movilidad, el acceso a servicios y la creación de empleo en zonas habitadas por poblaciones de bajos ingresos (Ruiz, 2018).

En términos de integración social y urbana, la experiencia de los beneficiarios en Cartagena ha sido compleja. Según Torres (2019), el programa Cien Mil Viviendas Gratis ha fomentado la creación de asentamientos en áreas periféricas, lo cual ha aislado a los beneficiarios de los servicios y oportunidades económicas de la ciudad. Esta situación ha dado lugar a un fenómeno de "urbanización desigual", donde las familias se encuentran apartadas de las zonas productivas, exacerbando la exclusión social (Torres, 2019).

Asimismo, Martínez (2020) indica que los beneficiarios del programa Mi Casa Ya enfrentan barreras significativas para integrarse a la vida urbana. La ubicación de algunas viviendas ha dificultado el acceso a transporte público y a centros educativos y de salud. Martínez (2020) enfatiza la necesidad de diseñar proyectos de vivienda dentro de un marco de desarrollo urbano inclusivo que considere la conectividad y movilidad de los habitantes, promoviendo así una integración efectiva y sostenible.

Finalmente, los desafíos identificados en ambos programas resaltan la necesidad de una política de vivienda que no solo se enfoque en la construcción de viviendas, sino también en la creación de entornos urbanos integrados. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020) destaca que, para que estos programas tengan un impacto positivo a largo plazo, es fundamental

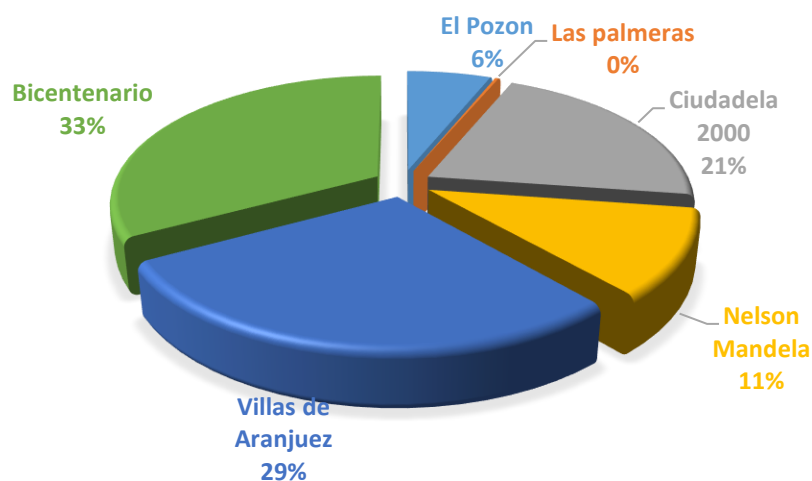
implementar estrategias que consideren aspectos sociales, económicos y ambientales en el diseño de proyectos habitacionales. En ese sentido, es clave fortalecer la planificación integral para que las viviendas no solo sean accesibles, sino que también estén en entornos que faciliten la integración social y económica de los habitantes.

En el marco del proyecto de investigación titulado "Análisis de la Política Pública de Vivienda Nueva en la Ciudad de Cartagena de Indias y su Impacto en las Poblaciones Vulnerables (Estratos 1 y 2) durante el Periodo 2015-2020", se llevó a cabo la aplicación de un cuestionario diseñado para evaluar el impacto de esta política en la calidad de vida y el acceso a la vivienda de las familias beneficiarias. Para ello, se aplicaron 360 cuestionarios a igual número de viviendas, seleccionadas de una muestra representativa de los 5152 hogares beneficiarios totales de los programas de vivienda en Cartagena. Esta muestra fue calculada con el objetivo de obtener información precisa y generalizable sobre la percepción y las condiciones habitacionales de los sectores más vulnerables. Los datos obtenidos en este cuestionario son la base del análisis presentado a continuación, el cual explora la efectividad de la política en cuanto a acceso, calidad de vivienda y mejora en la calidad de vida de los beneficiarios, proporcionando así un panorama sobre los aciertos y desafíos de las iniciativas públicas en vivienda para esta población.

Del total de los 392 entrevistados, el 33% corresponden a beneficiarios en el barrio Bicentenario, seguido por Villas de Aranjuez, Ciudadela 2000 y Nelson Mandela, con un 29, 21 y 11% de participación respectivamente. En menor proporción se beneficiaron de las políticas de vivienda en los sectores de El Pozón (6%) y Las Palmeras (0.3%).

**Figura 12**

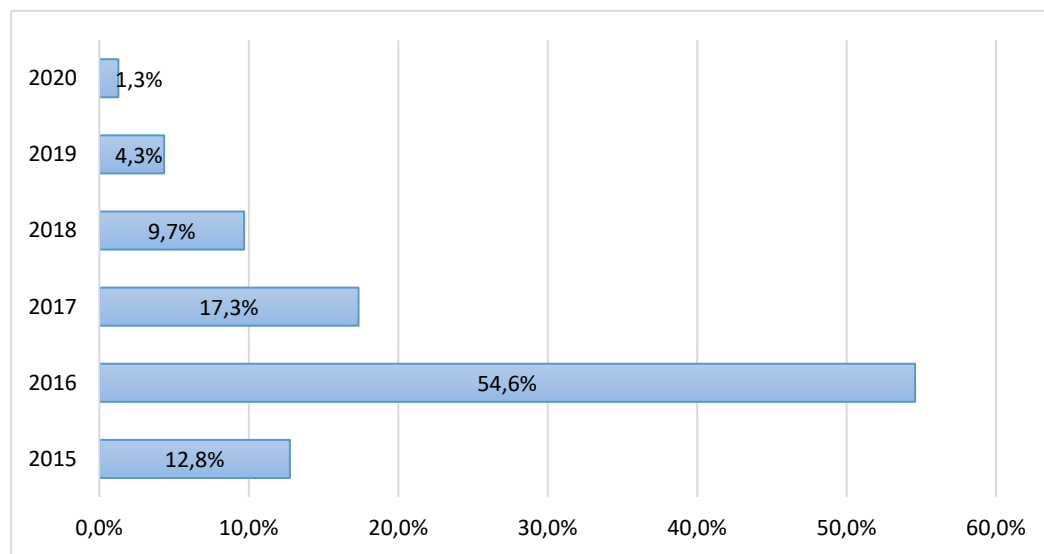
*Barrio donde se realizó la encuesta*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

**Figura 13**

*Año en que fue beneficiario del programa*



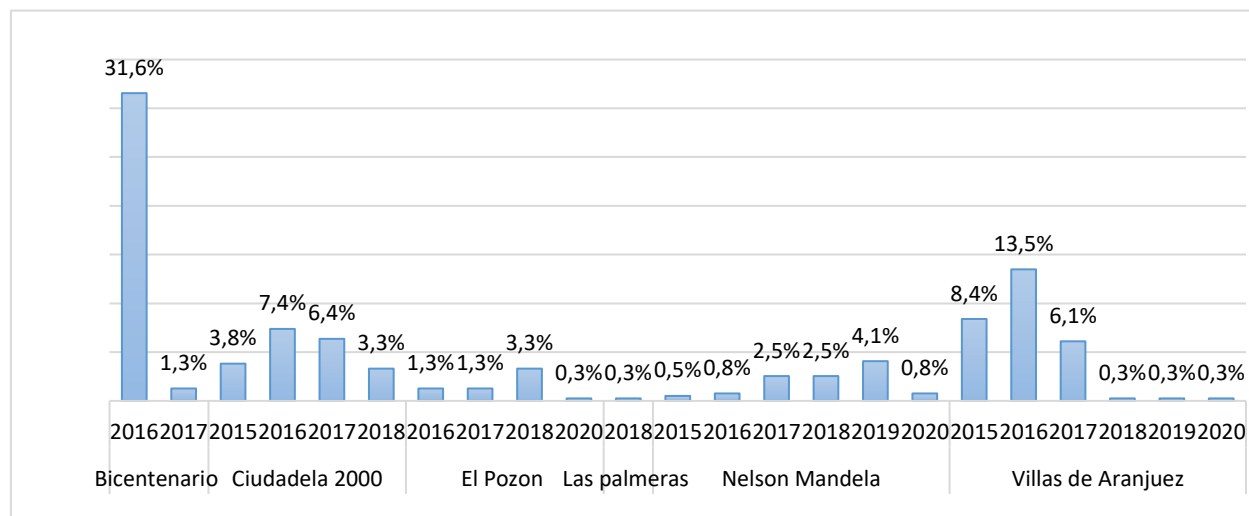
*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En el periodo de estudio, los años en los cuales hubo mayor número de beneficiarios del programa de Política Pública de Vivienda Nueva, en mayor proporción (54,6) fue en el 2016, seguido por los años 2017 y 2015 con una participación del 17,3 y 12,8% respectivamente. Por su

parte, el año en el cual menos beneficiados hubo en este rango de tiempo fue en el 2020 (probablemente por causa de la pandemia del COVID-19) con una participación porcentual de 1.3.

### Figura 14

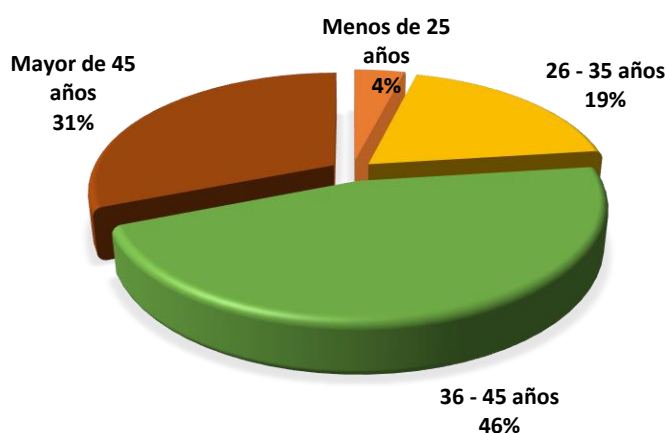
#### Beneficio por año y barrio



Fuente. Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En la gráfica, se puede observar los beneficiarios del programa de subsidio de vivienda por año y barrio. El 31,6% obtuvieron el beneficio de vivienda en el barrio Bicentenario en el periodo 2016 y solo se entregaron subsidios en el sector en este y en el siguiente año. En Ciudadela 2000, se entregaron viviendas entre los años 2015 y 2018 mientras que en las Palmeras solo en el 2018.

En Nelson Mandela y Villas de Aranjuez, hubo beneficiarios en todos años de estudio, siendo en este último barrio en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2017, donde hubo una entrega considerable de subsidios (28,6%).

**Figura 15***Beneficio por rango de edades*

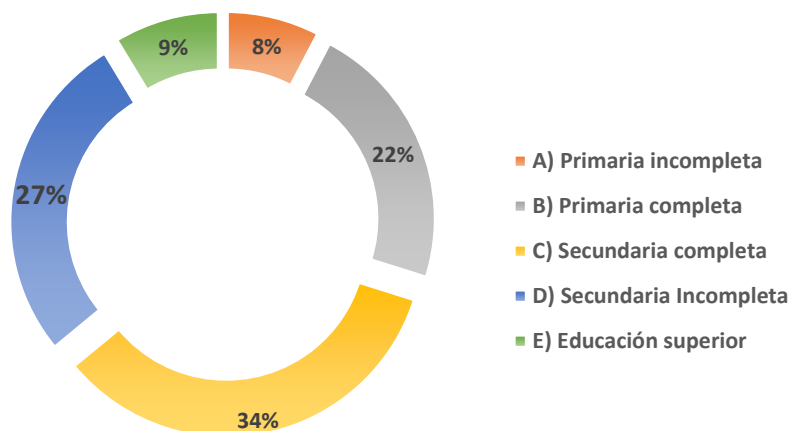
*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En lo referente a la edad de los beneficiarios del programa de entrega de viviendas, el rango de edad de 36-45 años es el que mayor participación dentro del total tiene (45%), seguido por los mayores de 45 años (31%), los de 26-35 años (19%) y finalmente los del rango menores de 25 años, con una participación del 4% (gráfica 4).

La gráfica muestra el nivel de escolaridad de los subsidiados. Se observa que el 61% de los beneficiarios accedió a la educación secundaria, pero de solo el 34% del total pudo finalizar este nivel educativo, mientras que el 27% tuvo inconvenientes en permanecer. Por su parte, hay un gran porcentaje (22%) que solo pudo culminar sus estudios a nivel primaria, mientras que el 8% no terminó esta etapa del ciclo educativo. Existe una menor proporción (9%) que ha accedido a la educación superior, lo que sugiere que aún existe una barrera de oportunidades para este sector de la población.

**Figura 16**

*Nivel de escolaridad de los beneficiarios*

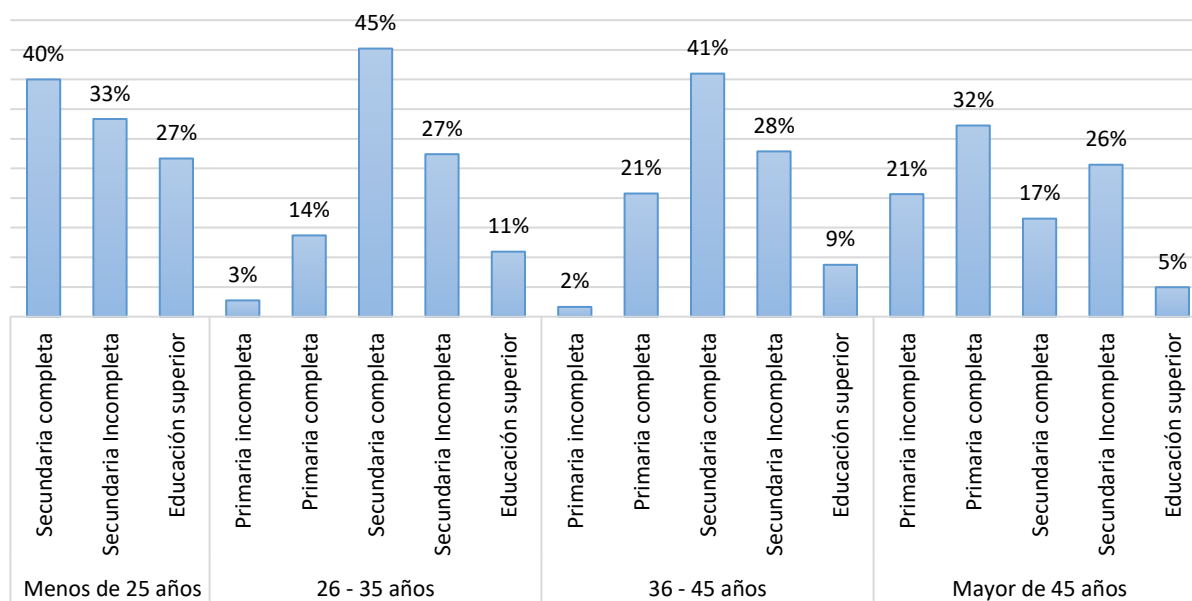


*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

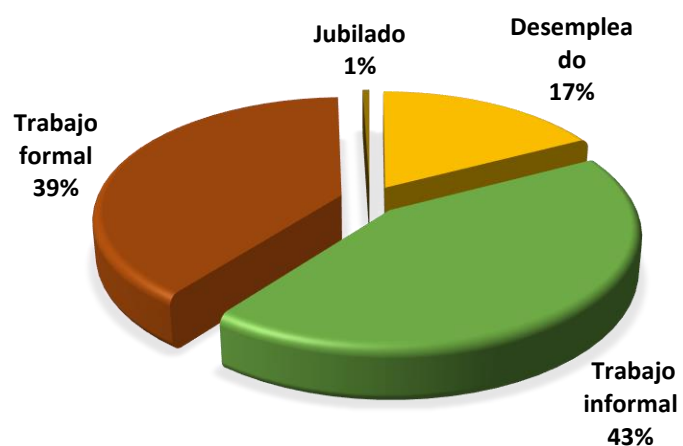
Realizando el análisis del nivel educativo y el rango de edad, se puede observar que del total de los beneficiarios a los subsidios de vivienda que se encuentran en el rango menor de 25 años, el 77% realizaron al menos estudios a nivel secundaria (40% completo y 33% incompleto) y el restante 23% alcanzaron estudios a nivel superior.

En los rangos de edad 26-35 y 36-45 predominan el nivel educativo secundaria completa, seguido por secundaria incompleta, pero existe un número significativamente alto de personas que solo llegaron a nivel de educación básica primaria. En cuanto al rango de edad mayores de 45 años, el 53% de estos llegaron a lo sumo a cursar básica primaria, 26% secundaria incompleta, 17% secundaria incompleta y solo el 5% estudiaron a nivel superior.

Cabe resaltar, que se puede observar con total claridad que existe una relación inversamente proporcional entre el aumento en la edad y el acceso a la educación superior, es decir, que a medida que aumenta la edad disminuye el porcentaje de personas profesionales.

**Figura 17***Escolaridad por rango de edad*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

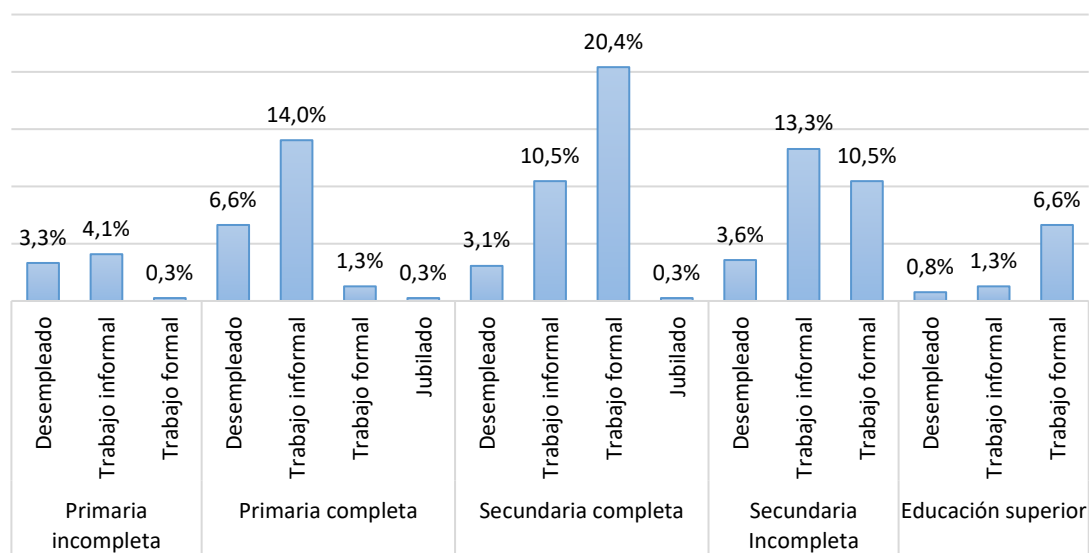
**Figura 18***Situación laboral de los beneficiarios*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En la gráfica se observa la situación laboral de los beneficiarios a los programas de vivienda en Cartagena, predominando la actividad informal (43%) como medio de supervivencia, seguido por el empleo formal, con una participación del 39% del total. Solamente el 1% de los encuestados es jubilado, mientras un gran porcentaje (17%) es desempleado.

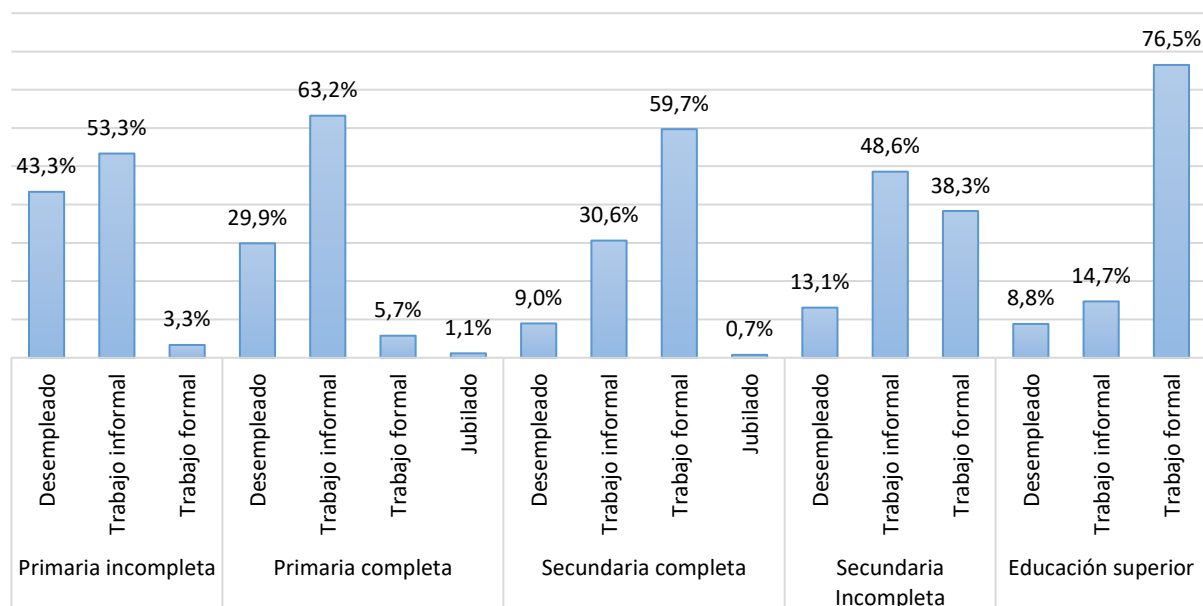
**Figura 19**

*Relación escolaridad y situación laboral de los beneficiarios*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

De la totalidad de los beneficiarios encuestados, el 20,4% estudió secundaria completa y se encuentra trabajando formalmente, seguido por los que estudiaron primaria completa y se encuentran trabajando informalmente (14%) y quienes llegaron a secundaria incompleta y trabajan informalmente (13,3%).

**Figura 20***Situación laboral por nivel educativo*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

La gráfica muestra la situación laboral dentro de cada nivel educativo. Del total de encuestados que cursaron primaria incompleta el 53% trabajan informalmente, el 43,3% se encuentra desempleado y únicamente poco más del 3% en empleo formal.

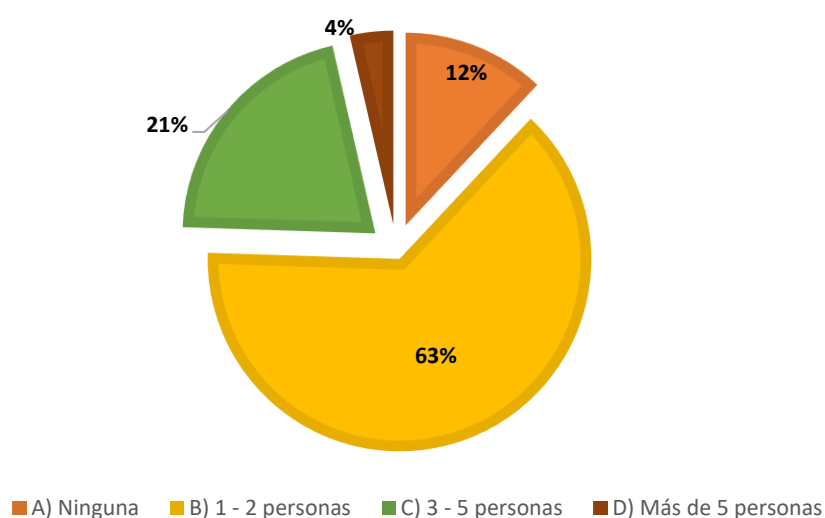
La tendencia anterior la siguen quienes cursaron primaria completa, quienes en su mayoría trabajan informalmente (63,2%) o están sin empleo (29,9%).

En el caso de quienes cursaron secundaria incompleta el empleo informal predomina dentro de su categoría como su situación laboral (48,6%), mientras que para aquellos que cursaron secundaria completa, el empleo formal tiene mayor representación con casi el 60% de participación en su categoría; de igual manera para quienes estudiaron a nivel superior, el trabajo formal alcanza un 76,5% del total de este grupo y solo 8,8% se encuentra desempleado.

Este análisis es una clara muestra de la correlación existente entre el nivel educativo y la estabilidad laboral, teniendo una relación directamente proporcional, ya que a medida que aumenta el nivel de educación de las personas, su estabilidad laboral se ve mejorada en gran proporción. Las personas con niveles educativos más altos tienden a tener acceso a una gama más amplia de oportunidades laborales.

### Figura 21

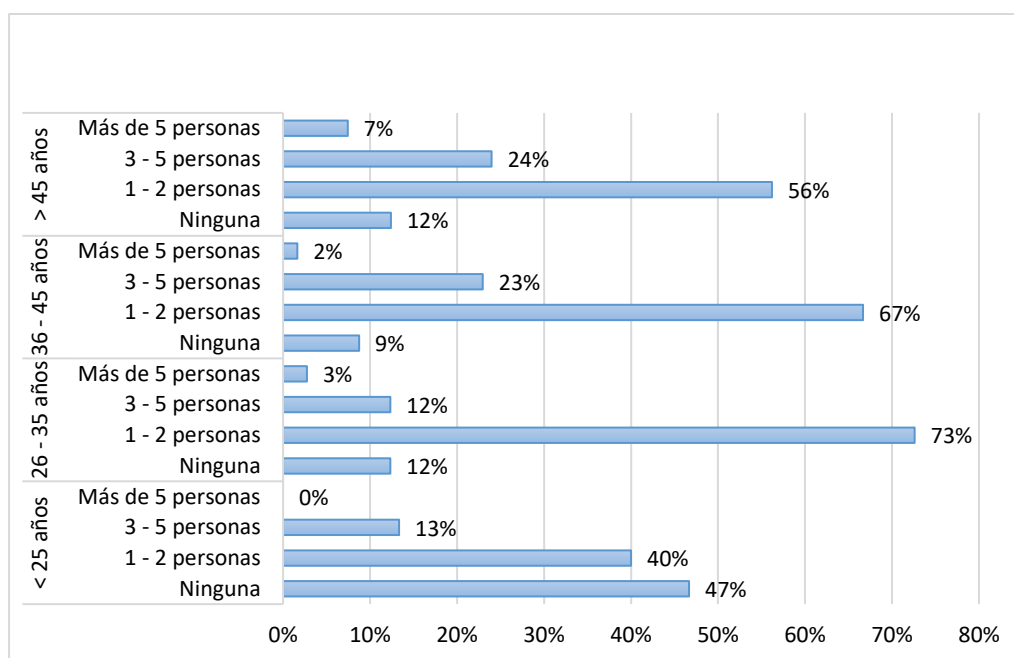
*Personas a cargo*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

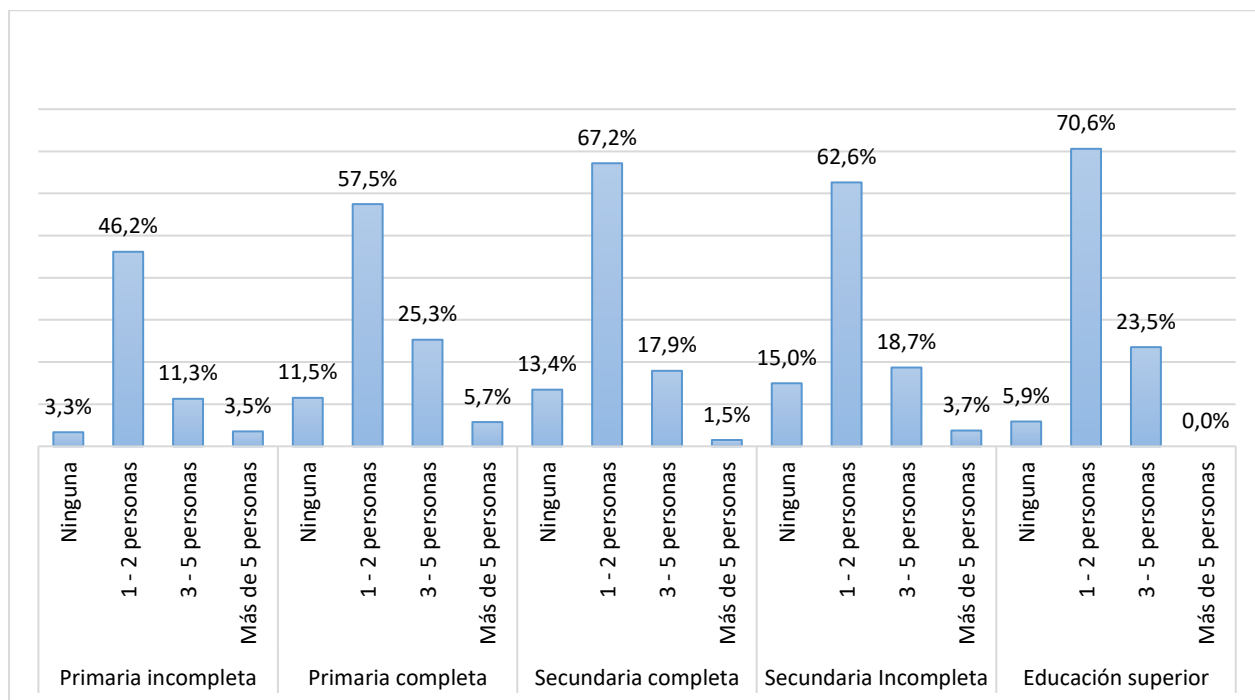
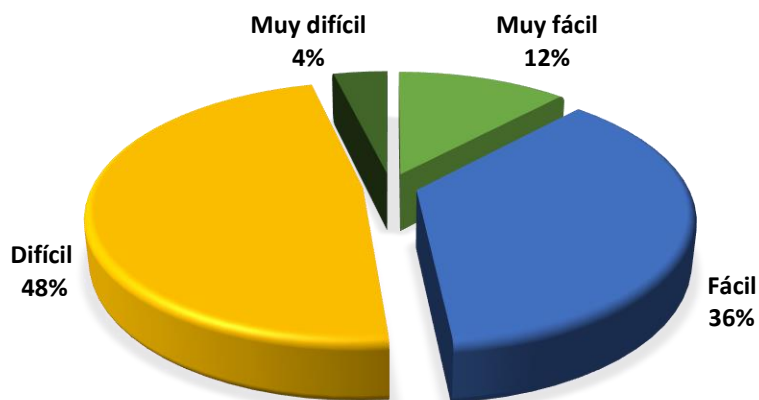
Con relación al número de personas a cargo de los beneficiarios de vivienda (gráfica 10), el 63% tiene entre 1 y dos personas a cargo, el 21% entre 3 y 5, el 12% ninguna y solo el 4% tiene más de 5 personas bajo su cargo.

Por su parte, en todos los rangos de edades, el número de personas a cargo que predomina es entre 1 y 2 personas, exceptuando a los menores de 25 años en los cuales el 47% no tiene nadie bajo su cargo y el 40% de este grupo tiene a cargo entre 1 y 2 personas.

**Figura 22***Relación de personas a cargo y rango de edad*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En lo referente al número de personas a cargo por nivel educativo, se puede observar que en todos los niveles educativos los beneficiarios del programa de vivienda tienen entre 1 y 2 personas bajo su cargo. En el nivel de educación superior, ninguno de los entrevistados tiene más de 5 personas a cargo (0%).

**Figura 23***Personas a cargo por nivel educativo**Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.**Figura 24***Dificultad del proceso de acceso al subsidio de vivienda**Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

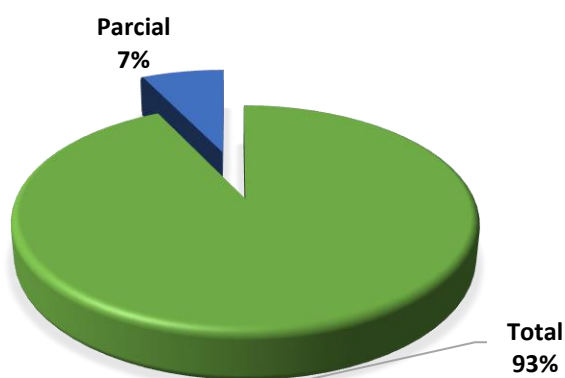
Para el 48% de entrevistados beneficiarios del programa de vivienda les resultó fácil o muy fácil el proceso de acceso al subsidio, al 48% le resultó difícil y al 4% muy difícil el antes mencionado proceso.

El tipo de subsidio otorgado a los beneficiarios del programa de Política pública de Vivienda Nueva en la ciudad de Cartagena fue en un 93% total y solo el 7% fue subsidio parcial.

Del total de estos beneficiarios, el 94% considera que el proceso de selección fue justo y transparente mientras el 6% restante considera que no lo fue.

### Figura 25

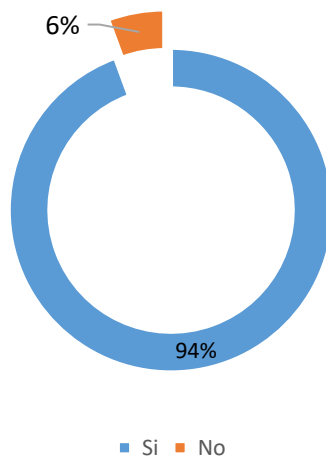
*Tipo de subsidio de vivienda*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

**Figura 26**

*Considera justo el proceso de selección*

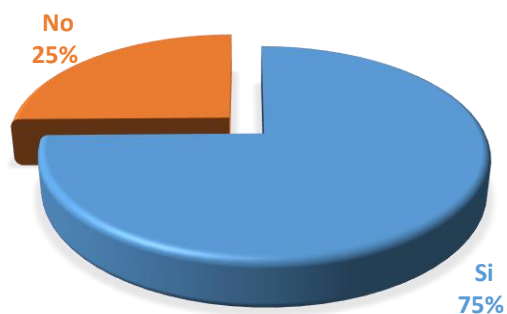


*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En cuanto a la asistencia técnica recibida o información sobre cómo acceder al subsidio, el 75% considera que esta fue adecuada y el restante 25% considera no haber recibido información adecuada de acceso al subsidio.

**Figura 27**

*Asistencia o información para recibir el subsidio*

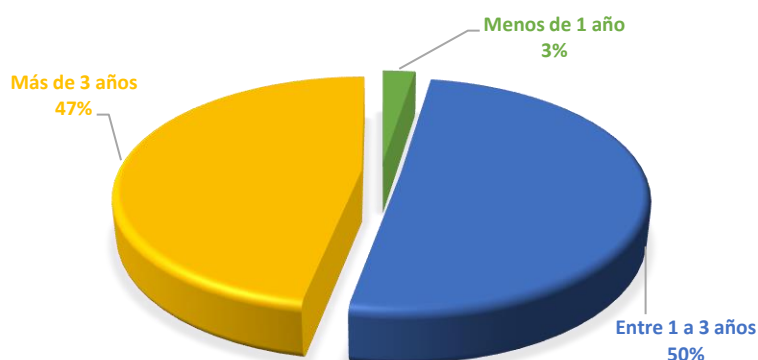


*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

Como de observa en la gráfica 17, el 50% esperó ente 1 y 3 años desde la solicitud del subsidio hasta la entrega de la vivienda, el 47% tuvo que esperar más de 3 años y solo al 3% se le realizó la entrega de vivienda en menos de 1 año.

### Figura 28

*Tiempo de espera para recibir la vivienda*

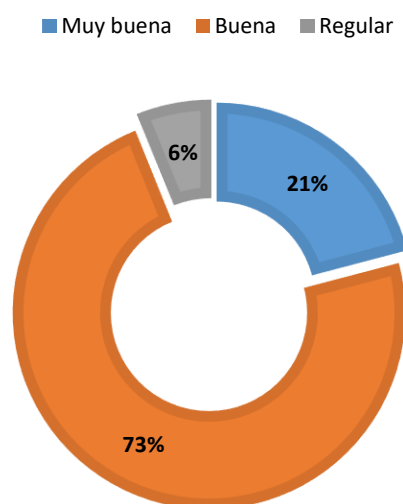


*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

La percepción de los entrevistados a cerca de la calidad de los materiales de construcción de las viviendas entregadas a través del programa de subsidios es en su mayoría buena o muy buena (94%) y solo el 6% considera que los materiales son de regular calidad.

**Figura 29**

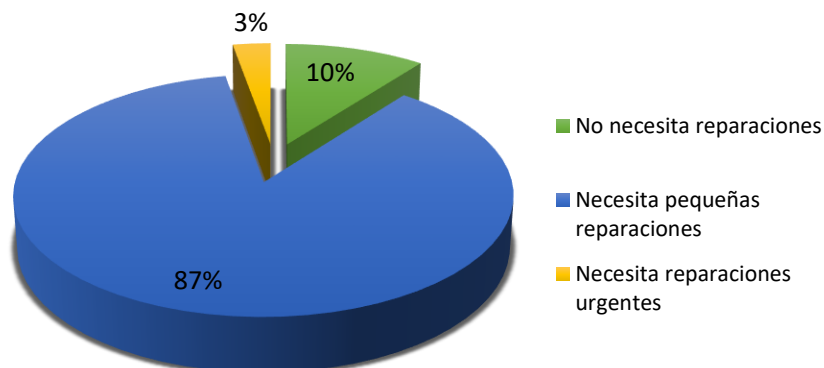
*Calidad de los materiales de construcción de la vivienda*



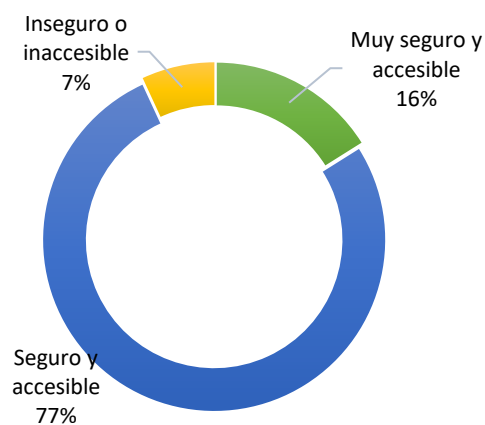
*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

En cuanto al estado actual de las viviendas entregadas a través de subsidios, el 87% de los entrevistados considera que necesita pequeñas reparaciones, el 10% no necesita reparaciones y el restante 3% considera que necesita reparaciones urgentes.

En lo referente a la cobertura de los servicios básicos en las viviendas entregadas a través de subsidio, el 93% manifiesta que tiene acceso a todos los servicios básicos y el restante 3% a algunos mas no a todos.

**Figura 30***Estado actual de la vivienda*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

**Figura 31***Entorno de la ubicación de la vivienda*

*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

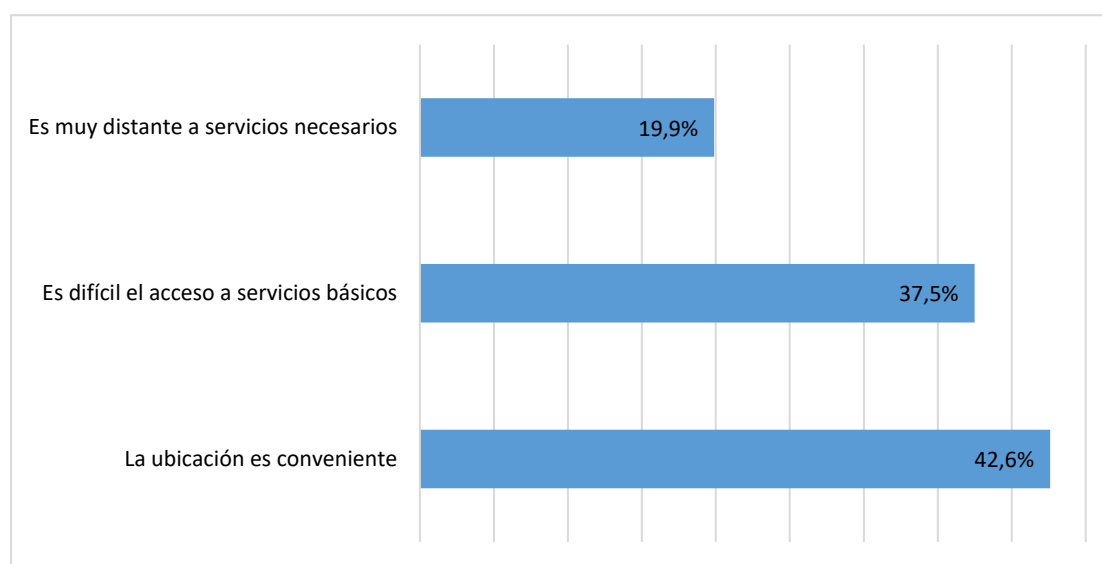
La percepción de los entrevistados beneficiarios al subsidio en lo referente a la ubicación de la vivienda entregada es en su mayoría (93%) que esta se encuentra en un entorno seguro o

muy seguro y accesible. El 7% no está conforme con el entorno y lo considera inseguro o inaccesible.

De los problemas relacionados a la ubicación de las viviendas, el 42,6% manifestó que no tiene inconvenientes ya que la ubicación es adecuada; el 37,5% considera dificultad en el acceso a los servicios básicos y el 19,9% considera que está distante a los servicios necesarios.

### Figura 32

#### *Problemas relacionados con la ubicación de la vivienda*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

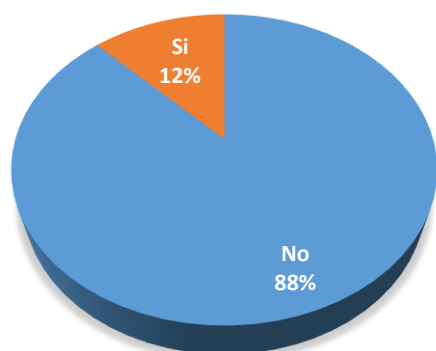
En cuanto al mejoramiento de la calidad de vida que les ha traído a los beneficiarios del subsidio de vivienda, el 100% considera que ha mejorado su calidad de vida. En un 63% les ha mejorado mucho su condición, mientras que el restante 37% considera que el mejoramiento ha sido parcial.

Los beneficiarios consideran que algunos de los aspectos en los cuales notaron gran mejoría al recibir el subsidio de vivienda fueron, en orden de importancia: salud, seguridad, educación, empleo y recreación.

Por otra parte, para el 88% mudarse a la nueva vivienda no representó ningún desafío importante, mientras que para el 12% restante mudarse fue desafiante en diversos aspectos, dentro de los que se encuentran inseguridad, distancia y acceso al transporte público.

### Figura 33

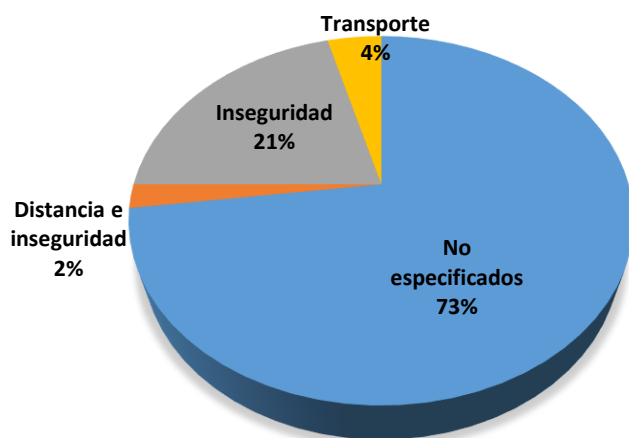
*Presentó desafíos al momento de mudarse a la vivienda nueva*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

### Figura 34

*Desafíos presentados al mudarse*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de resultados de cuestionario aplicado.

Dado el éxito y el grado de satisfacción de los beneficiarios al obtener el subsidio, el 100% de los encuestados manifiesta que recomendaría solicitar viviendas a través de este programa.

A manera de conclusión, el análisis de las políticas públicas de vivienda aplicadas en Cartagena entre 2015 y 2020 revela que, si bien se han implementado iniciativas significativas como "Mi Casa Ya" y "Cien Mil Viviendas Gratis", persisten limitaciones en términos de sostenibilidad y enfoque integral. Aunque estas políticas han mejorado el acceso a viviendas para los estratos 1 y 2, las barreras relacionadas con la falta de acceso a servicios básicos, la desconexión con la infraestructura urbana y la falta de planeación territorial adecuada han reducido su impacto. Es fundamental que estas estrategias incluyan mecanismos de seguimiento, mayor coordinación interinstitucional y una visión de largo plazo para garantizar su efectividad y pertinencia en el tiempo.

### **Desarrollo del Objetivo 3**

El fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Nueva en Cartagena responde a la necesidad de abordar de manera integral el déficit habitacional que afecta a las poblaciones más vulnerables. Entre 2015 y 2020, la implementación de políticas y programas como *Mi Casa Ya* y *Cien Mil Viviendas Gratis* evidenció tanto avances significativos como limitaciones que restringen su impacto en términos de equidad, sostenibilidad y efectividad. Este capítulo propone insumos estratégicos basados en los hallazgos del análisis y la caracterización de las políticas evaluadas, con el propósito de mejorar las líneas de acción existentes y garantizar un desarrollo urbano más inclusivo y sostenible.

### **Análisis de líneas de acción y desafíos identificados**

El análisis realizado revela que las políticas de vivienda han priorizado la entrega de unidades habitacionales como respuesta al déficit cuantitativo, pero han descuidado aspectos

cualitativos fundamentales como la calidad de las viviendas, su ubicación y el acceso a servicios básicos. En el caso de Cartagena, el 37.9% de la población enfrenta un déficit habitacional, superando el promedio nacional, lo que refleja la insuficiencia de las intervenciones implementadas hasta la fecha.

Uno de los principales desafíos identificados es la ubicación de los desarrollos habitacionales en áreas periféricas, donde la falta de conectividad y acceso a servicios como educación, salud y transporte limita las oportunidades de los beneficiarios y perpetúa la exclusión social. Este fenómeno, conocido como *urbanización periférica excluyente*, afecta la sostenibilidad de las soluciones habitacionales y genera costos adicionales para las familias.

Además, los estándares de calidad constructiva no siempre son adecuados para las condiciones climáticas de la región, lo que incrementa los costos de mantenimiento y reduce la durabilidad de las viviendas. La falta de planificación integral y de participación comunitaria en el diseño e implementación de las políticas también se presenta como un obstáculo, ya que limita la apropiación de las soluciones por parte de los beneficiarios.

### **Recomendaciones para el fortalecimiento de la política pública**

#### 1. Planificación territorial integrada y sostenible

Una de las prioridades debe ser garantizar que los desarrollos habitacionales se integren al tejido urbano consolidado, priorizando áreas con acceso a infraestructura y servicios básicos. Para ello, se recomienda:

- Realizar estudios de viabilidad urbana antes de seleccionar los terrenos para los proyectos habitacionales.
- Implementar criterios de sostenibilidad basados en el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), asegurando que las soluciones habitacionales contribuyan al desarrollo inclusivo y resiliente de Cartagena.

- Fortalecer la cooperación interinstitucional entre el gobierno local, regional y nacional para coordinar esfuerzos en planificación territorial.

## 2. Mejora en la calidad constructiva

Es crucial garantizar estándares de construcción que respondan a las características climáticas y culturales de la región. Las siguientes acciones pueden ser implementadas:

- Promover el uso de materiales resistentes y sostenibles que reduzcan el deterioro temprano.
- Incluir diseños flexibles que permitan a las familias adaptar las viviendas a sus necesidades específicas.
- Supervisar estrictamente a los contratistas responsables de la construcción para asegurar el cumplimiento de estándares de calidad.

## 3. Fortalecimiento de la infraestructura y los servicios básicos

La integración de servicios básicos es esencial para garantizar la habitabilidad y sostenibilidad de las soluciones habitacionales. Se propone:

- Priorizar la conexión de las viviendas a redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones antes de su entrega.
- Diseñar proyectos que incluyan la provisión de equipamientos comunitarios como escuelas, centros de salud y áreas recreativas en las proximidades de los desarrollos habitacionales.
- Implementar sistemas de monitoreo y mantenimiento para prevenir el deterioro de las infraestructuras existentes.

## 4. Participación comunitaria y corresponsabilidad

La participación activa de las comunidades en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas es fundamental para su éxito. Las estrategias recomendadas incluyen:

- Establecer mesas de trabajo con los beneficiarios para incorporar sus necesidades y expectativas en los proyectos.
- Promover campañas de sensibilización sobre el uso y cuidado de las viviendas y espacios comunes.
- Involucrar a organizaciones comunitarias y líderes locales como mediadores en los procesos de implementación.

#### 5. Evaluación y monitoreo continuo

La falta de seguimiento de los proyectos dificulta la identificación de áreas de mejora y la toma de decisiones basadas en evidencia. Se recomienda:

- Diseñar sistemas de evaluación periódica que incluyan indicadores cuantitativos (número de beneficiarios, reducción del déficit habitacional) y cualitativos (percepción de los beneficiarios sobre la calidad de vida).
- Incluir auditorías externas para garantizar la transparencia y efectividad de los programas.
- Implementar plataformas digitales que faciliten la recopilación y análisis de datos en tiempo real.

#### **Proyección del Impacto Esperado**

La implementación de estas recomendaciones permitirá fortalecer la Política Pública de Vivienda Nueva en Cartagena, logrando un equilibrio entre cantidad, calidad y sostenibilidad de las soluciones habitacionales ofrecidas. Se espera que estas acciones contribuyan a:

- Reducir significativamente el déficit habitacional, mejorando las condiciones de vida de las familias beneficiarias.
- Aumentar la integración social y territorial, promoviendo un acceso equitativo a oportunidades educativas, laborales y de salud.

- Fomentar un sentido de pertenencia y corresponsabilidad entre los beneficiarios, lo que contribuirá a la sostenibilidad de las soluciones en el tiempo.
- Posicionar a Cartagena como un referente en el diseño de políticas habitacionales inclusivas y sostenibles a nivel nacional e internacional.

La identificación de áreas de mejora en las políticas públicas de vivienda sugiere que la clave para fortalecer su impacto reside en adoptar un enfoque más inclusivo y sostenible. La diversificación de las fuentes de financiamiento, la participación activa de las comunidades beneficiarias y la incorporación de estándares de sostenibilidad ambiental y social son esenciales para superar las limitaciones actuales. Este análisis refuerza la importancia de diseñar políticas que no solo se enfoquen en la construcción de viviendas, sino que también integren aspectos como conectividad, acceso a servicios básicos y generación de oportunidades económicas, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible en Cartagena.

## Conclusiones

La investigación realizada sobre la Política Pública de Vivienda Nueva en Cartagena durante el periodo 2015-2020 permite identificar logros importantes, así como desafíos estructurales que deben abordarse para garantizar un impacto más amplio y sostenible. En cumplimiento del objetivo de analizar las políticas y programas implementados, se observó que iniciativas como ‘Mi Casa Ya y Cien Mil Viviendas Gratis’ han contribuido a reducir el déficit habitacional, beneficiando principalmente a familias de los estratos 1 y 2. Estas políticas han permitido el acceso a vivienda a miles de hogares en condiciones de vulnerabilidad, evidenciando el esfuerzo del Estado por priorizar sectores históricamente excluidos. Sin embargo, el análisis también reveló limitaciones significativas relacionadas con la calidad constructiva de las viviendas, la ubicación periférica de los proyectos y la falta de acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y transporte público.

Por su parte, el análisis del déficit habitacional y las condiciones socioeconómicas de las localidades más vulnerables de Cartagena subraya la necesidad de políticas públicas que prioricen la equidad territorial. La focalización en sectores con mayor NBI y déficit habitacional, como Olaya Herrera y El Pozón, es indispensable para reducir las desigualdades y garantizar el derecho a una vivienda digna.

En relación con la caracterización de las políticas y programas, se identificó una desconexión entre los objetivos declarados de las políticas y los resultados observados en el territorio. Aunque las intervenciones se diseñaron para promover la equidad social, las características de muchos desarrollos habitacionales han perpetuado dinámicas de exclusión, incrementando los costos asociados al transporte, limitando el acceso a oportunidades laborales y educativas, y afectando la integración de las comunidades al tejido urbano. Esto subraya la

necesidad de un enfoque más integral que contemple no solo la cantidad de viviendas construidas, sino también su calidad, sostenibilidad y conexión con el entorno urbano.

El análisis del impacto de estas políticas permitió cumplir con el objetivo de generar insumos para fortalecer la Política Pública de Vivienda Nueva. Se concluye que es imprescindible incorporar una visión de planificación urbana y territorial que priorice la integración de los proyectos habitacionales a redes de infraestructura, servicios básicos y equipamientos comunitarios. Además, es fundamental garantizar la participación activa de los beneficiarios en el diseño y ejecución de las políticas, fomentando un sentido de corresponsabilidad que promueva la sostenibilidad de las soluciones habitacionales a largo plazo.

Otro aspecto relevante identificado es la falta de monitoreo y evaluación continua de las políticas implementadas. Esto dificulta la identificación oportuna de áreas de mejora y la toma de decisiones basada en evidencia. Por lo tanto, es necesario diseñar sistemas de evaluación con indicadores claros y medibles que permitan monitorear el impacto de las intervenciones tanto en términos cuantitativos (reducción del déficit habitacional) como cualitativos (mejora en la calidad de vida).

Por otro lado, las políticas públicas de vivienda implementadas entre 2015 y 2020 en Cartagena, como "Cien Mil Viviendas Gratis" y "Mi Casa Ya", han contribuido parcialmente a reducir el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de la población en los estratos 1 y 2. Sin embargo, su impacto ha sido limitado debido a la desconexión entre las viviendas entregadas y el acceso a servicios básicos e infraestructura urbana. A pesar de los esfuerzos realizados, la sostenibilidad de estas políticas sigue siendo un desafío, evidenciando la necesidad de enfoques más integrales que incluyan planificación territorial, fortalecimiento institucional y participación comunitaria para maximizar su efectividad.

Finalmente, se concluye que el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Nueva requiere una mayor articulación interinstitucional, que integre esfuerzos de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como del sector privado y la sociedad civil. Implementar un enfoque inclusivo y sostenible permitirá no solo reducir el déficit habitacional en Cartagena, sino también transformar la vivienda en una herramienta efectiva para promover la equidad social, la inclusión y el desarrollo territorial. Con base en los hallazgos y análisis realizados, este proyecto de investigación aporta recomendaciones clave para reformular estrategias existentes, mejorando su impacto y contribuyendo al bienestar de las comunidades más vulnerables.

### Referencias Bibliográficas

- Arcos Palma, Ó., & Asuad, N. (2020). *Elementos teóricos sobre riqueza y vivienda desde la perspectiva de la economía pública*. Universidad Nacional Autónoma de México.  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23964/Capitulo2elementosteoricos2020juanubaldo.pdf;jsessionid=A89CDC4B48F49A82D6FC0AC3E16251A6?sequence=1>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Casas, J., Repullo, J.R., & Donado, J. (2002). *La técnica de encuesta en la investigación social: fundamentos metodológicos*. Cuadernos de Salud Pública.
- Cedetrabajo. (2017). *El estado crítico de la vivienda urbana de Cartagena*. Cartagena de Indias: Cedetrabajo. <https://cedetrabajo.org/es-estado-critico-de-la-vivienda-urbana-de-cartagena/>
- Chirivi, E. (2016). *2017 entre incertidumbre y oportunidades*. Revista Urbana, pág. 25.  
<https://camacol.co/revista-urbana/71/files/basic-html/page24.html>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Sage Publications.
- Fique Pinto, F. (2008). *La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos*. Bitácora, 13(2), 73-89. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.  
<https://www.redalyc.org/pdf/748/74811925006.pdf>
- Garay, L., Pérez, R., & Rodríguez, M. (2018). *Intervención estatal y desarrollo urbano: Un análisis comparativo*. Revista de Estudios Urbanos, 25(1), 112-134.
- García, J. (2020). *Políticas de vivienda y asentamientos precarios en América Latina*. Editorial Académica.
- López, F. (2017). *Políticas de vivienda y su impacto en el mercado inmobiliario*. Revista de Política Económica, 12(3), 89-105.

- López García, M. A. (1992). *Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda*.  
Investigaciones económicas - Segunda época, siglo 16 (1), 3-41.  
<https://www.fundacionsepi.es/investigacion/revistas/paperArchive/Ene1992/v16i1a1.pdf>
- Mayring, P. (2014). *Qualitative Content Analysis: Theoretical Foundation, Basic Procedures and Software Solution*. Beltz Verlag.
- Olsen, E. (1969). *A competitive theory of the housing market*. American Economic Review, 59, 612-622. <https://www.jstor.org/stable/1813226>
- Orozco, D. y López, A. (2020). *Déficit habitacional y pobreza: un abordaje desde las políticas públicas de vivienda en Colombia*. Caso Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario (2012-2019) (dossier). Revista Estado y Políticas Públicas, 8 (15): 65-82. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16452>
- ONU hábitat (2023). *Proyecto de resolución sobre una vivienda adecuada para todos*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/2310566s\\_1.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/2310566s_1.pdf)
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Sage Publications.
- Pérez, J. (2019). *Teoría de la oferta y la demanda en el mercado inmobiliario*. Journal of Real Estate Economics, 48(4), 78-95.
- Pigou, A. (1928). *La economía del bienestar*. Ed. Aguilar. <https://www.marcialpons.es/libros/la-economia-del-bienestar/9788491351863/>
- Rivas, A. S. (2016). *Reflexiones en torno a la política pública de vivienda en Chile: Entre el proceso y la mercancía, entre lo técnico y lo social*. Revista Temas Sociológicos, (20), 47-79. ISSN 0719-6458. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6780034>

Rodríguez, A., y Martínez, D. (2020). *Impacto socioeconómico de las políticas públicas en el sector de la vivienda*. *Urban Studies Journal*, 57(6), 234-252.