

2019

**VISIÓN COLOMBIA  
II CENTENARIO**

# **Construir ciudades amables**

**Propuesta para discusión**



**Presidencia**  
República de Colombia

Libertad y Orden



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



**Ministerio de Ambiente,  
Vivienda y Desarrollo Territorial**  
República de Colombia

Libertad y Orden



2019

**VISIÓN COLOMBIA  
II CENTENARIO**

Director DNP y editor del documento  
**Santiago Montenegro Trujillo**

Subdirector  
**Mauricio Santa María Salamanca**

Coordinación general del proyecto  
**Ximena Hoyos Lago**

Coordinación general del documento  
**Martha Beatriz Delgado Barrera**

Grupo de coordinación y socialización  
**Ana María Cadena Ruiz**  
**Andrés Podlesky Boada**  
**Martha Isabel Rincón**

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas  
**Luz Amparo Guerra Peña**

Corrección de estilo  
**Manuel Javier Luque**

Revisión técnica  
**Luz Ángela Andrade Arévalo**

Mapas y gráficos  
**Javier Romero Cárdenas**

Impresión  
**Imprenta Nacional de Colombia**

Diagonal 22 Bis No. 67-70

© Departamento Nacional de Planeación, 2006

ISBN 958-8025-74-5  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

CONSTRUIR CIUDADES  
AMABLES

Documento elaborado por:

**Dirección de Desarrollo Urbano y  
Política Ambiental**

Dirección  
**Julio Miguel Silva Salamanca**

Subdirección de Vivienda y  
Desarrollo Urbano  
**José Alejandro Bayona Chaparro**  
**Jasson Cruz Villamil**  
**María Isabel Galvis Suárez**  
**Augusto Pinto Carrillo**  
**Helga María Rivas Ardila**  
**Julián Torres Jiménez**

Subdirección de Agua y Ambiente  
**Javier Ignacio Rozo Vengoechea**  
**Sandra Milena Gómez Prada**  
**Ángela Pachón García**  
**Adriana Quiñones Rincón**

**Dirección de Infraestructura y  
Energía Sostenible**

Dirección  
**María Constanza García Botero**

Programa de Gestión Privada en  
Proyectos de Infraestructura  
**Pedro Luis Jiménez Poveda**  
**María del Pilar Granados Galvis**



# PRESENTACIÓN

El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente; sobre los logros y debilidades; sobre los aciertos y errores del país; pero, ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con Visión Colombia II Centenario: 2019, el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, el objetivo es que después de esta amplia discusión sea posible elaborar una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas –inherentes a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra–, los colombianos deben y pueden ponerse de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida y no de llegada; punto de referencia e instrumento útil para ordenar una discusión que mueva a los colombianos a plantear

propuestas y soluciones para el país que quieren en el segundo centenario.

## **Dos principios rectores y cuatro grandes objetivos**

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el ejercicio hacia el tipo de sociedad que se plantea para 2019:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.

#### 4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, que incluyen breves diagnósticos y plantean tanto metas específicas como acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente.

Además, se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo: **“Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar”** busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias: a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo ambiental sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

Para la consolidación del segundo objetivo, **“Una sociedad más igualitaria y solidaria”**, se propone maximizar dos valores fundamentales de

la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con esto, una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará con tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

En el tercer objetivo, **“Una sociedad de ciudadanos libres y responsables”**, se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, será la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se trazará a partir de tres estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) fomentar la cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo: **“Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos”**, pondrá avanzar en la reestructuración del Estado, para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, éstos deberán ser continuamente evaluados y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y

completa para el ciudadano. Además, deberá definir su rol para un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta, se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender y adaptarse a los cambios dramáticos de la economía mundial. Desde la irrupción de los Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda e India la cuarta economía del mundo. Dentro de quince años, serán la primera y la segunda.

En este escenario, se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo en términos de relaciones directas con el mercado chino o indio, sino de los efectos positivos de estos impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; y en esto, los aumentos en los niveles de productividad que redunden en competitividad serán definitivos.

En segundo lugar, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las oportunidades de

esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos, su diversidad climática, entre otros. Es decir emplear plena y productivamente su capital físico y humano, así como sus recursos naturales. Nuestro país tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizar de manera eficiente, y avanzar hacia el concepto de ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en mayor proporción, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda, y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, y las ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de Visión de Colombia para 2019 incluye metas sociales y económicas y propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el segundo centenario, se plantea una visión de país y de Estado, más que un plan de un gobierno, lo que supone un proceso concertado entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.



**CONSTRUIR CIUDADES AMABLES**

**PROPUESTA PARA DISCUSIÓN**



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	V
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	XIII
ÍNDICE DE CUADROS .....	XV
ÍNDICE DE TABLAS .....	XVI
SIGLAS .....	XVII
INTRODUCCIÓN .....	1
VISIÓN ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES .....	3
1. Visión y propósito general de la estrategia.....	3
2. Principios generales que orientan las metas, planes y proyectos .....	3
DESARROLLO URBANO .....	7
1. Diagnóstico .....	7
El proceso de urbanización en Colombia.....	7
Sistema urbano y primacía urbana .....	7
Desarrollo urbano .....	9
Dificultades y retos de las ciudades.....	9
Políticas vigentes .....	14
2. Metas, herramientas y programas.....	16
Metas .....	16
Estrategias y programas .....	22
VIVIENDA .....	25
1. Diagnóstico .....	25

Evolución general del sector .....	25
Déficit de vivienda, tenencia y accesibilidad .....	26
Oferta de vivienda.....	29
Sistema de financiación de vivienda .....	33
Dificultades y retos del sector .....	36
Políticas vigentes .....	38
2. Metas, herramientas y programas .....	40
Metas .....	40
Estrategias y programas .....	45
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.....	49
1. Diagnóstico .....	49
Cobertura y calidad.....	49
Aspectos institucionales.....	53
Estructura de la industria .....	57
Financiación del sector .....	60
Dificultades y retos del sector .....	67
2. Metas, herramientas y programas .....	68
Metas .....	68
Herramientas y programas .....	70
TRANSPORTE URBANO .....	75
1. Diagnóstico .....	75
Organización del sector.....	75
Características de la demanda.....	77
Características de la oferta.....	77
Dificultades y retos del sector .....	78
TransMilenio .....	79
2. Visión y principios.....	80
3. Metas y estrategias .....	81
PLAN DE INVERSIONES .....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Urbanización <i>vs.</i> Índice de Desarrollo Humano e Ingreso per cápita .....	4
Gráfico 2. Participación del empleo urbano, 1982-2000.....	4
Gráfico 3. Tasa de urbanización, 1950-2020.....	7
Gráfico 4. Índice de Primacía Urbana (países seleccionados).....	8
Gráfico 5. Índice de Desarrollo Urbano.....	9
Gráfico 6. Escasez del suelo urbanizable.....	11
Gráfico 7. Indicador internacional de espacio público (m <sup>2</sup> por habitante).....	13
Gráfico 8. Proceso de adopción de los POT.....	15
Gráfico 9. Evolución del indicador de espacio público, 2019.....	18
Gráfico 10. Índice NBI <i>vs.</i> Densidad urbana .....	20
Gráfico 11. Acervo de viviendas urbanas y tasas de crecimiento .....	25
Gráfico 12. Riqueza en vivienda respecto al PIB.....	26
Gráfico 13. Déficit de vivienda urbano, 2003.....	27
Gráfico 14. Tenencia de la vivienda-participación, países seleccionados (%)......	28
Gráfico 15. Accesibilidad a la vivienda.....	29
Gráfico 16. Actividad edificadora .....	29
Gráfico 17. Demanda y producción de vivienda nueva.....	30
Gráfico 18. Área residencial promedio persona (m <sup>2</sup> ) .....	31
Gráfico 19. Variación nominal anual del índice de costos de la construcción de vivienda, 1991-2005.....	31
Gráfico 20. Construcción de viviendas urbanas, 1991-2005 .....	32

Gráfico 21. PIB de edificaciones y área licenciada en vivienda urbana.....	33
Gráfico 22. Ocupados sector construcción .....	33
Gráfico 23. Deuda hipotecaria y desembolsos como porcentaje del PIB.....	34
Gráfico 24. $\Delta$ Anual Upac y UVR vs. Inflación, 1994-2005.....	36
Gráfico 25. % Cartera vivienda y comercial.....	37
Gráfico 26. Comparación tasas de interés .....	37
Gráfico 27. Proyección mercado de vivienda nueva, 2004-2019 .....	41
Gráfico 28. Stock y producción de vivienda, 2004-2019 .....	42
Gráfico 29. Mejoramiento de vivienda y déficit .....	43
Gráfico 30. Cartera hipotecaria y desembolsos de crédito, 2004-2019 .....	43
Gráfico 31. Valor anual de las viviendas / PIB.....	45
Gráfico 32. Población con acceso a agua mejorada, 2000.....	49
Gráfico 33. Evolución de las coberturas nacionales .....	50
Gráfico 34. Coberturas departamentales, 2003.....	51
Gráfico 35. Convergencia en coberturas .....	52
Gráfico 36. Proporción de municipios que disponen residuos en rellenos sanitarios, 2001	54
Gráfico 37. Fuentes disponibles para inversión anual en el sector.....	60
Gráfico 38. Variación anual de la tarifa de acueducto y alcantarillado, 1998-2004.....	62
Gráfico 39. Evolución del porcentaje de subsidios y aportes a nivel nacional .....	63
Gráfico 40. Tarifas promedio de acueducto y alcantarillado, 2004 (dólares/m <sup>3</sup> ) .....	63
Gráfico 41. Población no atendida 1996 <i>vs.</i> Recursos SGP asignados por departamento, 1994-2004.....	64
Gráfico 42. Cambios en coberturas <i>vs.</i> Recursos SGP per cápita por departamento, 1994-2004.....	65
Gráfico 43. Participación modal de viajes (comparación internacional) .....	77
Gráfico 44. Gasto en transporte como porcentaje del ingreso para estratos 1, 2 y 3 .....	77
Gráfico 45. Sobreoferta estimada en ciudades colombianas.....	78
Gráfico 46. Edad promedio parque automotor–servicio público (comparación internacional)	78
Gráfico 47. Número de muertos en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes ...	78
Gráfico 48. Estratificación de usuarios Sistema TransMilenio .....	79
Gráfico 49. Accidentalidad corredores Sistema TransMilenio.....	80

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad.....	8
Cuadro 2. Hogares en asentamientos precarios, 2003 .....	9
Cuadro 3. Área de los asentamientos precarios.....	11
Cuadro 4. Disponibilidad de suelo urbanizable según POT en ciudades seleccionadas ....	12
Cuadro 5. Desarrollo extensivo vs. Desarrollo compacto .....	19
Cuadro 6. Características de la demanda potencial de la política VIS.....	28
Cuadro 7. Principales características de los sistemas hipotecarios .....	34
Cuadro 8. Principales restricciones para la oferta de crédito hipotecario VIS.....	35
Cuadro 9. Distribución regional de la demanda de vivienda y de los recursos de SFV y financiación .....	38
Cuadro 10. Coberturas nominales urbanas y rurales.....	50
Cuadro 11. Continuidad del servicio por regiones.....	52
Cuadro 12. Cobertura rural según tipo de abastecimiento de agua, 2001 .....	53
Cuadro 13. Clasificación principales prestadores por tamaño de municipios, 2006.....	58
Cuadro 14. Ubicación organizaciones autorizadas por tamaño de municipios, 2006 .....	59
Cuadro 15. Porcentaje de recaudo de facturación por regiones .....	61
Cuadro 16. Ingreso y factura promedio por usuario y esfuerzo porcentual .....	63
Cuadro 17. Asignación del SGP por tamaño de municipios .....	65
Cuadro 18. Proyectos con participación privada-PME.....	66
Cuadro 19. Número de empresas de transporte urbano-ciudades colombianas .....	76

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estadísticas urbanas, 2004-2019 .....	16
Tabla 2. Metas desarrollo urbano .....	17
Tabla 3. Inversión estimada para espacio público .....	18
Tabla 4. Uso planificado del suelo, metas cuantitativas .....	20
Tabla 5. Beneficios del desarrollo compacto en las ciudades colombianas.....	21
Tabla 6. Metas vivienda .....	40
Tabla 7. Costos metas vivienda (millones de pesos de 2005) .....	44
Tabla 8. Balance macroeconómico .....	45
Tabla 9. Esquemas de financiación por segmento de la demanda de vivienda nueva .....	46
Tabla 10. Metas cobertura acueducto y alcantarillado .....	69
Tabla 11. Supuestos de incrementos en porcentaje de agua residual tratada .....	69
Tabla 12. Metas agua potable .....	73
Tabla 13. Metas transporte urbano .....	83
Tabla 14. Resumen inversiones (millones de pesos de 2005) .....	86

## SIGLAS

AFC	Ahorro para el Fomento de la Construcción
BECH	Banca Especializada en Cartera Hipotecaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DC	Distrito Capital
DDS	Dirección de Desarrollo Social - DNP
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial - DNP
DDUPA	Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental - DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ECV	Encuesta Calidad de Vida
ENH	Encuesta Nacional de Hogares
ESP	Empresa de Servicios Públicos
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNA	Fondo Nacional de Ahorro
FNR	Fondo Nacional de Regalías
GNC	Gobierno Nacional Central
ICCV	Índice de Costos de la Construcción de Vivienda

ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.
IDU	Índice de Desarrollo Urbano
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deportes
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPU	Índice de Primacía Urbana
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LTV	Loan To Value
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPV	Organización Popular de Vivienda
OSMI	Observatorio del Suelo y del Mercado Inmobiliario
PAS	Programa de Agua y Saneamiento
PAI	Países Altamente Industrializados
PBOT	Planes Básicos de Ordenamiento Territorial
PDT	Programa de Desarrollo Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Programa de Modernización Empresarial
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POMCA	Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
RENASER	Registro Nacional de Prestadores de Servicios Públicos
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGP	Sistema General de Participaciones
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SMLM	Salario Mínimo Legal Mensual
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SUI	Sistema Único de Información
SVDU	Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano - DNP
UE	Unión Europea
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
UVR	Unidad de Valor Real
VIP	Vivienda de Interés Prioritaria
VIS	Vivienda de Interés Social
WACC	Weighted Average Cost of Capital

# INTRODUCCIÓN

En el marco de la visión integral planteada para 2019, el presente documento corresponde al desarrollo de la estrategia *Construir ciudades amables*, que hace parte del segundo objetivo: Una sociedad más igualitaria y solidaria.

Para el 2019, cerca de 80% de la población colombiana vivirá en centros urbanos; y en estos se producirán transformaciones importantes de tipo económico, social y ambiental. Se podría decir entonces que el futuro de los colombianos dependerá, en buena medida, del futuro de sus ciudades. La alta tasa de urbanización del país deberá entenderse como una oportunidad de desarrollo, que exigirá el diseño de estrategias que se centren en las ciudades, garanticen el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y ofrezcan las mejores oportunidades de progreso social y económico.

La construcción de una sociedad más igualitaria y solidaria está, por tanto, ligada a la adecuación de aquellos espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos. La construcción de ciudades más amables, ordenadas bajo un modelo de desarrollo urbano planificado, con espacio público adecuado, vivienda digna, sin restricciones en la cobertura de servicios básicos como el agua potable y el saneamiento básico, y con un sistema de transporte urbano al alcance de todos,

contribuirá enormemente al logro de una sociedad más justa y con mayores oportunidades.

En su visión estratégica para 2019, las ciudades colombianas habrán adoptado un patrón de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, incluyentes en términos sociales, fuertes en lo institucional e integradas territorialmente.

A pesar de tener un sistema urbano diversificado, compuesto por 38 ciudades de más de cien mil habitantes y diferentes polos de desarrollo, las ciudades colombianas comparten problemas comunes relacionados con la presencia de asentamientos precarios, escasez de suelo urbanizable y espacio público; déficit de vivienda y baja penetración del sistema de financiación de vivienda. En agua potable y saneamiento básico, se observan coberturas disímiles entre regiones, bajo nivel de tratamiento de aguas residuales y algunas debilidades institucionales en la prestación del servicio. Finalmente, en relación con el transporte urbano se observan problemas de organización de la industria, sobreoferta y obsolescencia del parque automotor.

En este documento se proponen las estrategias necesarias para lograr que las ciudades colombianas se consoliden como verdaderos focos de desarrollo social y económico. Entre las metas por lograr en 2019 se destacan las siguientes:

En desarrollo urbano: a) incrementar el espacio público por habitante de 4m<sup>2</sup> a 10m<sup>2</sup>; b) promover un uso eficiente del suelo urbano que permita ahorrar 50% del suelo de expansión urbana; y c) fortalecer institucionalmente la planeación local, además de mejorar la estructura normativa del sector.

En vivienda: a) evitar la conformación de asentamientos precarios mediante la construcción de 3,9 millones de viviendas; b) incrementar la participación del sector financiero en la financiación de vivienda, en especial para hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal; y c) fortalecer el sector inmobiliario con sistemas de calidad e información.

En agua potable y saneamiento básico: a) lograr coberturas urbanas universales de acueducto y alcantarillado; b) reducir la contaminación hídrica incrementando el tratamiento de aguas residuales de 10 a 50%; c) lograr la disposición

adecuada de los residuos sólidos del país en 2010; y d) fomentar el fortalecimiento institucional del sector vinculando operadores especializados.

En transporte urbano: a) fomentar los modos alternativos de transporte en ciudades con menos de 300 mil habitantes (287 ciudades beneficiadas); b) implementar sistemas de transporte eficiente en ciudades de 300 mil a 600 mil habitantes (10 ciudades beneficiadas); y c) implementar sistemas de transporte integrado en todas las ciudades con más de 600 mil habitantes (9 ciudades beneficiadas).

El presente documento se divide en siete capítulos, el primero de los cuales es esta introducción. En el segundo capítulo se plantea la visión del sector para 2019 y sus principios fundamentales. Los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto contienen los diagnósticos sectoriales, las visiones y las metas para los cuatro subsectores específicos: desarrollo urbano, vivienda, agua potable y saneamiento básico, y transporte urbano. Finalmente, a través de un plan de inversión, en el séptimo capítulo se presenta un estimativo de los recursos necesarios para llevar a cabo las metas planteadas y las acciones prioritarias.

# VISIÓN ESTRATÉGICA Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

## 1. VISIÓN Y PROPÓSITO GENERAL DE LA ESTRATEGIA

*En 2019 las ciudades colombianas habrán adoptado un patrón de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, incluyentes en términos sociales, ambientalmente sostenibles, fuertes en lo institucional e integradas territorialmente.*

La estrategia de desarrollo urbano aquí planteada se fundamenta en la concepción de un modelo de ciudades más humanas y generadoras de un entorno propicio para mejorar los niveles de productividad y bienestar de sus habitantes.

Las *ciudades amables* de 2019 darán acceso adecuado a servicios, equipamientos y espacio público a la totalidad de sus ciudadanos; facilitarán el desarrollo de actividades económicas locales y regionales; generarán los vínculos necesarios entre vivienda, lugar de trabajo y servicios; brindarán más oportunidades para la recreación y el esparcimiento; respetarán la identidad cultural y el medio ambiente, y permitirán la convivencia pacífica.

Se espera que las ciudades adopten, durante los próximos 15 años, criterios claros de incorporación y localización adecuada de sus habitantes y sus actividades, que les permitan consolidarse como:

- **Generadoras de riqueza y crecimiento económico:** con mayor productividad y competitividad y promotoras de bienestar y convivencia entre los ciudadanos.
- **Amables con los ciudadanos:** con calidad en sus viviendas, servicios públicos, sistemas de movilidad y transporte, equipamientos y espacio público.
- **Ambientalmente sostenibles:** con ahorro en el consumo de suelo y energía, integradas y respetuosas de su entorno natural.
- **Fuertes institucionalmente:** viables en el aspecto financiero, con solidez institucional y con gobernabilidad en la planificación urbana.
- **Integradas territorialmente:** con visión inteligente hacia adentro y hacia afuera.

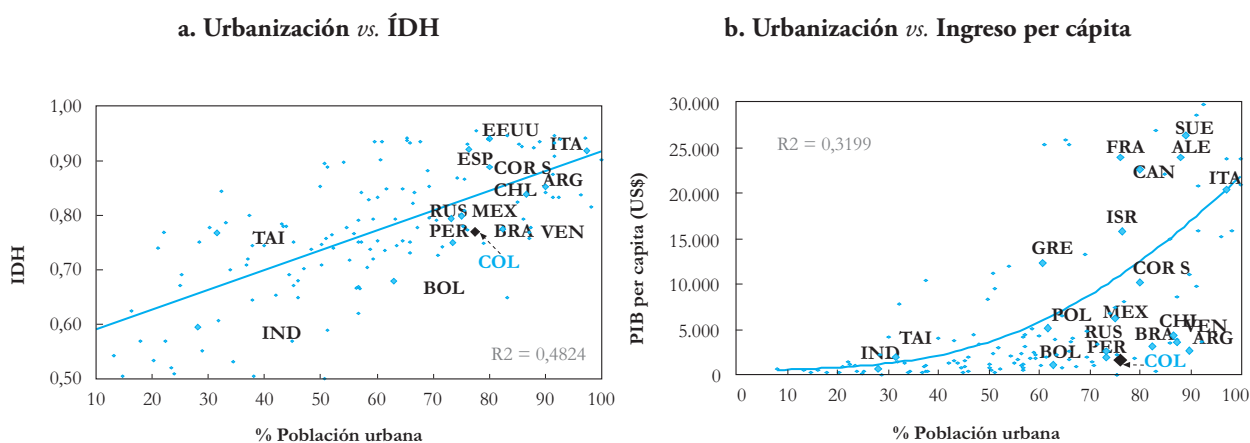
## 2. PRINCIPIOS GENERALES QUE ORIENTAN LAS METAS, PLANES Y PROYECTOS

En razón de las economías de escala y de aglomeración, las ciudades favorecen la

productividad y facilitan la provisión y el intercambio de bienes y servicios. En efecto, como se observa en el Gráfico 1, para los países

del mundo se observa una alta asociación positiva y significativa entre índice de desarrollo humano e ingreso per cápita con nivel de urbanización.

**Gráfico 1**  
**Urbanización vs. Índice de Desarrollo Humano e ingreso per cápita**

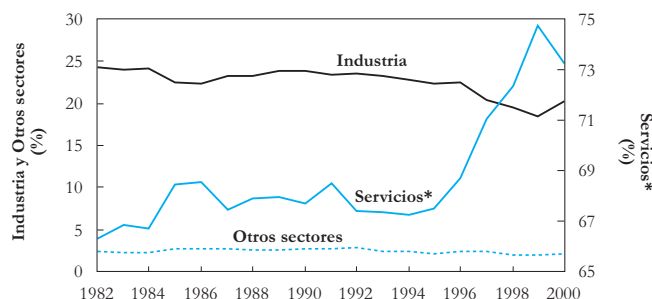


Fuente: ONU 2001 - Elaboración: DNP-DDUPA.

En Colombia, las ciudades se han consolidado como fuente de crecimiento del país, pues en ellas se localizan los sectores más productivos de la economía. En las siete ciudades principales<sup>1</sup> habita 40% de los hogares colombianos y se genera 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares. Sólo en Bogotá, se concentra 18% de los hogares y se genera algo más de 30% del ingreso de la totalidad de hogares colombianos<sup>2</sup>.

Así mismo, las ciudades colombianas, y en general las latinoamericanas, se han consolidado como economías de servicios, por ser éste el sector de mayor generación de empleo (Gráfico 2). Esta terciarización de las economías urbanas propició un desequilibrio en la estructura de las ciudades colombianas, que llevó a que las antiguas zonas de vivienda se fueran destinando a uso comercial y de oficinas, sin los debidos procesos de adaptación. Este fenómeno estuvo acompañado por el deterioro y la progresiva obsolescencia de las zonas centrales e industriales.

**Gráfico 2**  
**Participación del empleo urbano, 1982-2000**



\* Incluye los sectores de comercio, hoteles y comidas, establecimientos financieros y otros servicios.

Fuente: DNP-DDS - Cálculos: DNP-DDUPA.

Aunque en las ciudades se hace posible un mejor nivel de vida para sus habitantes, cuando

<sup>1</sup> Se incluyen Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira.

<sup>2</sup> Fuente, Encuesta de Calidad de Vida, cálculos DDUPA del DNP.

la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo. Esta situación se agrava cuando el acceso a servicios, equipamientos y espacio público no se garantiza a todos los ciudadanos, o cuando la opción de alojamiento se limita para muchos a asentamientos precarios. La pobreza se puede convertir entonces en miseria, con el consecuente impacto negativo para el conjunto de la sociedad.

Durante los próximos 15 años, las ciudades colombianas tendrán una fuerte presión demográfica. Para 2019, se estima que la población en cabeceras se incrementará en 10 millones de habitantes, alcanzando así los 42 millones—78 por ciento de la población de Colombia—. El número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 4 a 7<sup>3</sup> y las de más de cien mil habitantes pasarán de 38 a 55, lo que consolidará aún más el sistema de ciudades de nuestro país.

En este contexto, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades. Asimismo, se debe llegar a los pobres, con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de vida, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos<sup>4</sup>.

Evitar que las grandes ciudades sigan creciendo sin una planificación adecuada, lograr consolidar una red de servicios sociales en las intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas, se constituye en estrategia fundamental para facilitar la gobernabilidad de las ciudades. Así mismo, se requiere implementar

un modelo de desarrollo urbano que favorezca mayores densidades y usos más eficientes del suelo, en el marco de la integración regional y la red funcional de ciudades. Este modelo constituye la alternativa más conveniente para ofrecer, a los habitantes de las ciudades, acceso a viviendas adecuadas, cubrimiento universal en servicios públicos, equipamientos y espacios públicos apropiados. Adicionalmente, favorece la productividad económica al optimizar el uso del tiempo, disminuir las distancias e incentivar el uso del transporte público y alternativo.

No obstante, si bien este modelo representa la alternativa más adecuada, esto no implica que garantice por sí mismo la reducción de la pobreza y de la miseria urbana. Por esta razón, es necesario acompañar la densificación con una sólida y continua planificación urbana.

Conforme a lo anterior, los 10 principios que enmarcan la estrategia de ciudades amables son:

1. El proceso de urbanización está asociado positivamente a mejores niveles de vida y a mayor productividad, por las economías de escala y de aglomeración de las ciudades. Por esta razón, una alta tasa de urbanización debe ser una oportunidad de desarrollo económico y social.
2. Las ciudades continuarán creciendo en términos demográficos. Por tanto, debe garantizarse que las ciudades grandes crezcan con una adecuada planificación, consolidar la red de servicios sociales en las ciudades intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas.

<sup>3</sup> Además de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, se sumarán Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta,

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Los retos de un continente urbano*, Washington, D.C.: BID, 2004, p. 10.

3. Las ciudades deben integrarse y respetar su entorno natural. El proceso de urbanización debe armonizarse con el desarrollo territorial y con la relación estratégica entre ciudades.
  4. Las ciudades ofrecen la mejor oportunidad para enfrentar la pobreza. Por lo cual deben facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos.
  5. Considerando la escasez de suelo apto para urbanizar, las ciudades tendrán que favorecer mayores densidades urbanas y fortalecer su planificación, optimizando el uso de la tierra y haciendo costo-efectiva la provisión de infraestructura y de bienes y servicios públicos.
  6. Dado que normalizar asentamientos precarios es costoso para el Estado, se debe prevenir su formación aumentando la oferta formal de vivienda.
  7. Las intervenciones del Estado en las ciudades deben ser eficientes y complementarias.
- Por tanto, deben articularse las políticas sectoriales de desarrollo urbano, empezando por las de agua potable y saneamiento básico con las de vivienda.
8. La presión demográfica en las ciudades obliga a crear nuevas fuentes de empleo y de ingresos a sus habitantes. Por lo cual debe procurarse el mejoramiento de la estructura productiva y competitiva de las ciudades, de forma tal que se ofrezcan las mejores oportunidades de progreso social y económico.
  9. Los sistemas de transporte masivo y movilidad son integradores de las actividades urbanas y regionales. Por esto, deben articularse sus componentes al desarrollo urbano para ordenar y guiar el crecimiento de las ciudades.
  10. Las ciudades deben garantizar espacios públicos para la cohesión y convivencia social y para incentivar la identidad de sus ciudadanos. Por tanto, se debe generar y recuperar el espacio público y propender por el respeto a los bienes de interés cultural.

# DESARROLLO URBANO

## 1. DIAGNÓSTICO

### El proceso de urbanización en Colombia

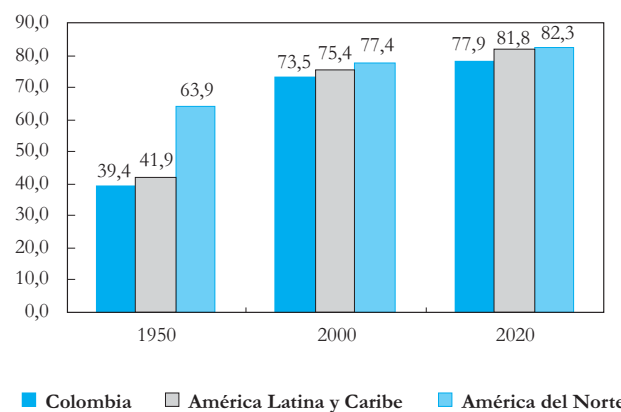
Como la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2000 ascendía aproximadamente a 72%. Conforme a esta tendencia, se estima que, para 2020, cerca de 80% de la población colombiana (aproximadamente 43 millones de habitantes) estará localizada en las ciudades, lo cual representará un crecimiento de 30% respecto a la población urbana actual –32,7 millones– (Gráfico 3).

### Sistema urbano y primacía urbana

Colombia está conformada por un Sistema Urbano (SU) jerarquizado, extendido predominantemente a lo largo de sus cordilleras y con proximidad a las costas sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. A partir de los años 90, la primacía urbana de la capital de la República se ha fortalecido al superar los cinco millones de habitantes, constituyéndose así en la ciudad

con mayor jerarquía dentro del SU. El segundo nivel está conformado por tres ciudades: Barranquilla, Cali y Medellín, que desde los años 50 afrontan una dinámica de crecimiento poblacional importante y que, desde finales de los 80, superan el millón de habitantes. El

**Gráfico 3**  
**Tasa de urbanización, 1950-2020**



Fuente: UN-Hábitat

tercer nivel del SU, característico de la “ciudad intermedia colombiana”, pasó de estar conformado por 6 ciudades con más de cien mil habitantes en los años 50, a estar constituido por 34

ciudades a comienzos del presente siglo<sup>5</sup>. El resto del SU está conformado por los “centros poblados” o cabeceras municipales de menos de cien mil habitantes, los cuales representan aproxima-

damente 96% del número total de ciudades del país, pero sólo concentran 31% de la población urbana nacional (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad**

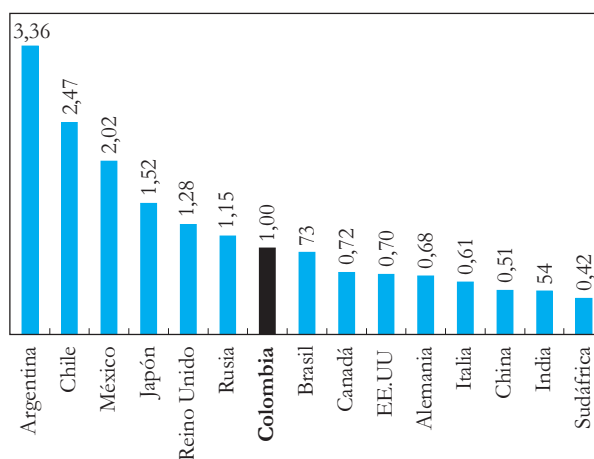
Rango de población	No. Ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Más de 5 millones	1	7.014.111	21%	7.014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17%	1.892.660
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7%	730.737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24%	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9%	69.090
Menos de 50 mil	1019	7.296.248	22%	7.160
<b>Total</b>	<b>1098</b>	<b>32.701.135</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Dane 2004-Cálculos: DNP-DDUPA.

La existencia de un sistema urbano diversificado, conformado actualmente por 38 ciudades que superan los cien mil habitantes, y de las cuales 21 son capitales de departamento, 10 corresponden a conurbaciones y 7 a centros regionales intermedios o subregionales mayores, con diferentes polos de desarrollo, hace que Colombia tenga un Índice de Primacía Urbana (IPU) bajo entre los países de América Latina y medio a nivel internacional (Gráfico 4)<sup>6</sup>.

En términos espaciales, la concentración urbana ya no se estructura en cuatro ciudades principales (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla), sino a lo largo de cuatro ejes urbanos en las regiones Andina, Atlántica, Centro-Occidente y Sur Occidente<sup>7</sup>. A lo anterior se suma la tendencia ascendente de la población en las periferias metropolitanas.

**Gráfico 4**  
**Índice de Primacía Urbana**  
**(países seleccionados)**



Fuente: ONU, 2000-Cálculos: DNP-DDUPA.

<sup>5</sup> El sistema de ciudades intermedias vincula a todas las capitales departamentales del país e integra parte del territorio de la Orinoquia y la Amazonia colombianas.

<sup>6</sup> El IPU mide el peso demográfico relativo de la ciudad más populosa respecto a las tres siguientes, mostrando el nivel de concentración

urbana de un país en una sola ciudad.

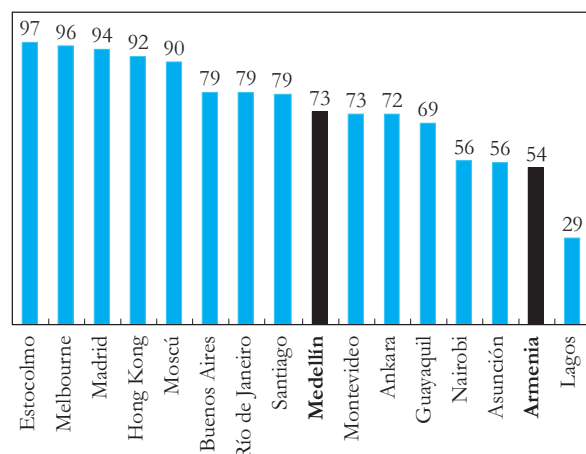
<sup>7</sup> Molina Giraldo, Humberto, “Análisis del sistema nacional de ciudades: aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano”, PNUD / Ministerio de Desarrollo Económico, 2001.

Así pues, el proceso de urbanización no ha implicado sólo el crecimiento de las ciudades, sino su integración en una red de ciudades o sistema urbano. Una de las grandes ventajas del país consiste, precisamente, en disponer de diversidad de ciudades en términos de tamaño y localización, lo cual facilita un desarrollo territorial más equilibrado.

## Desarrollo urbano

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Urbano (IDU), calculado por UN-Hábitat, las ciudades colombianas grandes e intermedias comparten condiciones similares a las de sus pares latinoamericanas. Sin embargo, reportan mejores indicadores que las centroamericanas y las andinas, a la vez que son superadas por las urbes del Cono Sur. A nivel internacional, se ubican en una posición intermedia entre las grandes ciudades asiáticas y africanas y las del mundo desarrollado (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Índice de Desarrollo Urbano (Máx=100)**



Fuente: CNUAH, 1998.

## Dificultades y retos de las ciudades

El crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado, con una visión de pequeña escala más que de modelo territorial. Entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios, la expansión no planificada, y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades, así como la insuficiencia de espacio público.

### *Asentamientos precarios*

Los asentamientos precarios constituyen la manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad en las ciudades. A su vez, los tugurios son causa de pobreza y de desigualdad por las bajas coberturas de los servicios sociales, en especial de aquellos relacionados con salud y educación. Esta situación afecta a 1,3 millones de hogares (16% de los hogares urbanos de Colombia), de los cuales 63% presenta carencias habitacionales de tipo cualitativo, mayoritariamente alcantarillado y hacinamiento; 20% habita viviendas localizadas en zonas de riesgo; y 17% en unidades no susceptibles de mejorar (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Hogares en asentamientos precarios, 2003**

	Miles	Participación
a. Hogares en viviendas no susceptibles de mejorar	224	17,0%
b. Hogares que presentan déficit cualitativo	847	63,0%
b.1 Hacinamiento	315	23,4%
b.2 Materiales inadecuados	134	9,9%
b.3 Acueducto	47	3,5%
b.4 Alcantarillado	350	26,0%
c. Riesgo	274	20,3%
<b>Total</b>	<b>1.346</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dane-ECV 2003.

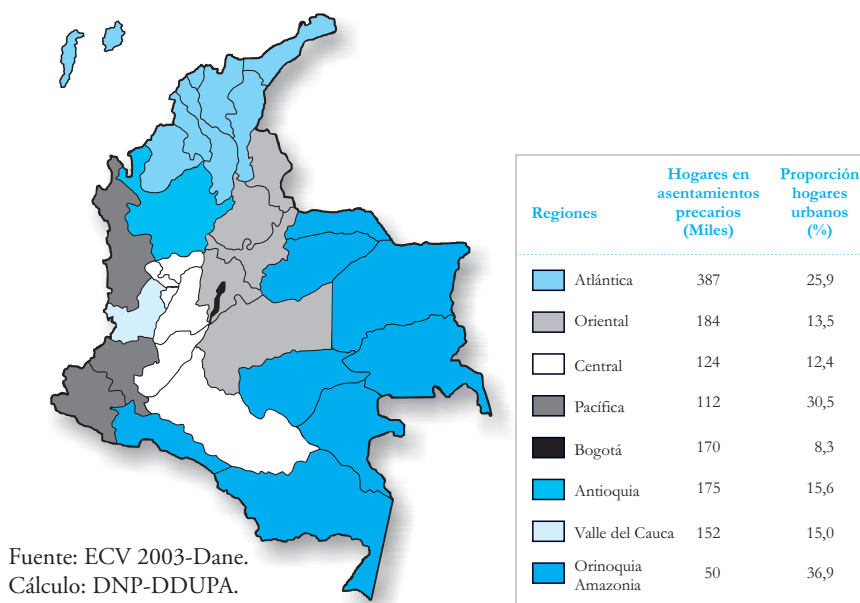
Como se observa en el Mapa 1, las tres regiones que presentan la mayor problemática de asentamientos precarios como proporción del total de hogares urbanos son la Orinoquia y la Amazonia (37%), la zona Pacífica (31%) y la región Atlántica (26%). En términos de la cantidad de hogares en estas condiciones, y en coincidencia con el grado de concentración urbana, la problemática más seria se presenta en la Costa Atlántica (387 mil hogares), la región Oriental (184 mil) y el departamento de Antioquia (175 mil).

De acuerdo con información catastral, se calcula que, en 4 de las principales ciudades, 18% del área neta de uso residencial corresponde a asentamientos precarios<sup>8</sup>; mientras que este porcentaje es de 24% para el total de cabeceras (Cuadro 3)<sup>9</sup>. Lo anterior puede ser evidencia de que un área considerable de las ciudades colombianas ha sido desarrollada por mecanismos informales, presentando no sólo deficiencias en

las viviendas sino también en el entorno; particularmente, en la provisión de equipamientos, infraestructura pública y vías de acceso.

Este patrón de urbanización trae consigo consecuencias económicas, sociales y ambientales que, además de afectar a la población de ingresos bajos, acarrear perjuicios para la sociedad en su conjunto. Entre estos pueden mencionarse el deterioro de la calidad de vida y del entorno físico de las ciudades; deficiencias en servicios públicos, en vialidad y equipamientos; obstrucción de obras públicas; precariedad de títulos e inseguridad en la tenencia; evasión fiscal; y extra-costos al presupuesto público. A esto se suma el alto impacto ambiental asociado a la ocupación de zonas no aptas para la urbanización, incluyendo daño a las fuentes de agua, pérdida de vegetación, pérdida de drenaje natural e incremento de la erosión, con la consecuente generación de situaciones de riesgo.

**Mapa 1**  
**Asentamientos precarios: análisis regional**



<sup>8</sup> Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga.

<sup>9</sup> La información catastral asigna a los predios o unidades prediales un puntaje entre 0 y 100, según sus características cualitativas. Para

efectos de este análisis, se tomó el rango entre 0 y 20 puntos catastrales como parámetro para definir áreas que corresponden a asentamientos precarios.

**Cuadro 3**  
**Área de los asentamientos precarios**

Ciudad	Área de los asentamientos precarios (Ha.)	Proporción del área residencial total
Bogotá	1.875	15%
Medellín	1.323	21%
Barranquilla	715	28%
Bucaramanga	124	7%
4 grandes ciudades	4.037	18%
Ciudades > 300.000 hab.	2.096	19%
Ciudades 100.000-300.000 hab.	1.031	24%
Ciudades < 100.000 hab.	22.982	26%
Total Nacional	30.145	24%

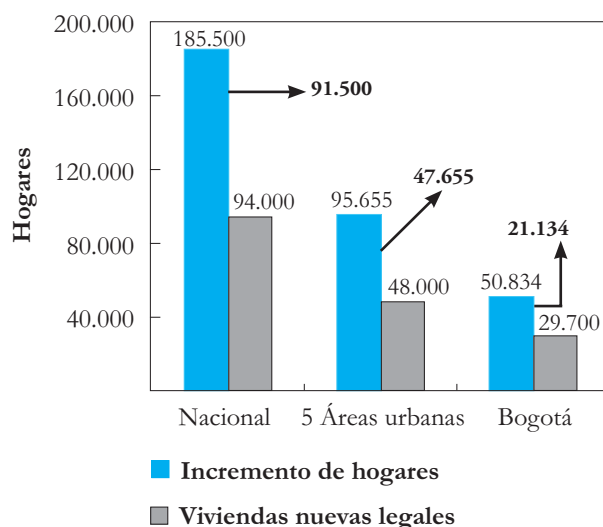
Fuente: IGAC y Catastros descentralizados. Cálculos: DNP-DDUPA.

*Escasez del suelo urbanizable*

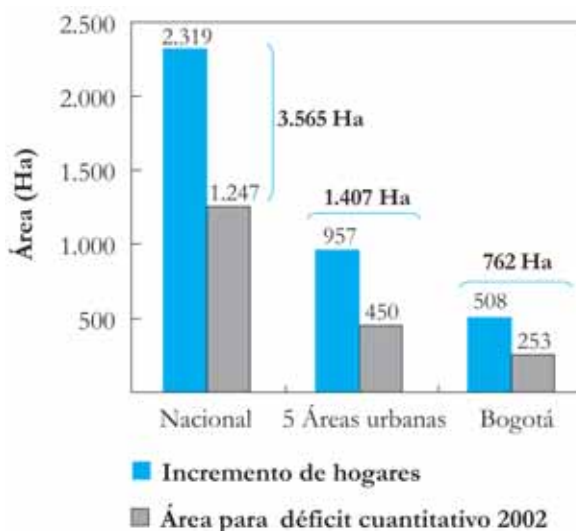
Durante el último lustro el crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda urbana a nivel nacional se estima en 91 mil unidades, que representa 49% de los 185 mil nuevos hogares que se forman anualmente (Gráfico 6a). En las cinco ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a algo más de 47 mil unidades, o 50% de la demanda anual (95.600 hogares). Esta demanda insatisfecha puede optar por la cohabitación (incrementando el nivel de hacinamiento del acervo actual) o recurrir a una solución de vivienda en el mercado informal.

**Gráfico 6**  
**Escasez del suelo urbanizable**

a.  $\Delta$  Hogares vs.  $\Delta$  Viviendas legales



b. Requerimientos de suelo para la demanda de vivienda



Fuente: Dane. ECH 1999-2003 y Censo de Edificaciones ajustado con licencias de construcción.  
Cálculos: DNP-DDUPA.

Como se observa en el Gráfico 6b, para atender el incremento anual de hogares en estas cinco ciudades se requieren cerca de 950 hectáreas para el desarrollo de viviendas<sup>10</sup>. Al comparar este nivel de requerimiento de tierra, establecido en función de la demanda anual de vivienda, con el suelo urbanizable disponible según los Planes de Ordenamiento Territorial (5.231 Ha.), se estima que el suelo de expansión para el desarrollo de vivienda en estas ciudades sólo es suficiente para 6 años<sup>11</sup>.

Si, adicionalmente, el déficit cuantitativo acumulado de vivienda de estas ciudades fuera a cubrirse en un periodo de 15 años, se requeriría el desarrollo anual de 450 Ha. adicionales, reduciendo así la disponibilidad de suelo a 3,8 años. A nivel nacional son necesarias de 3.565 Ha. anuales, de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.347 el déficit acumulado de vivienda.

**Cuadro 4**  
**Disponibilidad de suelo urbanizable según POT en ciudades seleccionadas**

	Suelo urbano de uso residencial (Has)	Suelo de expansión urbana para uso residencial (Has)	Viviendas potenciales*
Bogotá	20.409	2.058	205.800
Cali	n.d.	1.600	160.000
Medellín	7.640	519	51.900
Bucaramanga	1.914	107	10.700
Barranquilla	2.318	947	94.700
<b>Total</b>	<b>32.281</b>	<b>5.231</b>	<b>523.100</b>

Fuente: Consulta directa a los municipios, 2002, 2004 y 2005. Documento "Política Habitacional", Alcaldía Mayor de Bogotá, Dic. de 2003.

\*Con densidad de 100 viv/Ha.

Esta escasez de suelo urbanizable, unida al alto nivel de concentración en pocos propietarios y el bajo costo de retención, favorece la especulación en este mercado, obstaculizando así la provisión de vivienda a los hogares de bajos ingresos.

Finalmente, el proceso de suburbanización no planificada observado en los últimos años, en las principales ciudades del país, debe corregirse a fin de evitar eventuales problemas a futuro relacionados con movilidad, prestación de servicios públicos y sociales, y deterioro del medio ambiente, que limitan además la disponibilidad de suelo para una expansión más eficiente.

#### *Déficit de espacio público*

Con la expedición de la Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana y, posteriormente, con el desarrollo reglamentario de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, se definió el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los

<sup>10</sup> Para estos cálculos, se utilizaron densidades de 80 viviendas por hectárea a nivel nacional y de 100 viviendas por hectárea para las 5 principales ciudades.

<sup>11</sup> Si se mantiene el nivel actual de construcción en estas 5 ciudades (48.000 viviendas por año), el suelo de expansión alcanzaría para 11 años. Sin embargo, el déficit cuantitativo de vivienda se incrementaría en 525.000 unidades.

inmuebles privados, destinados por naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

En la delimitación de dicho concepto, la Ley establece los elementos constitutivos naturales o artificiales, y propicia un salto de escala de lo individual a lo colectivo, reconociendo el conjunto de espacios públicos como un sistema dentro de la estructura urbana.

La rapidez y la complejidad con que se desarrollaron las áreas urbanas desbordaron la capacidad de planificación, regulación y control del Estado y, como resultado, se obtuvo un conjunto de ciudades desordenadas, difusas, fragmentadas y con muy bajos estándares de espacio público.

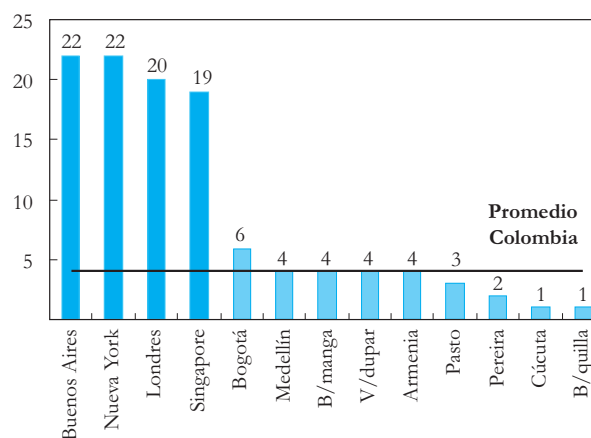
Así, el espacio público en Colombia ha estado influenciado por un largo proceso de transformaciones, relacionadas con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, y cuyos resultados son: escasez de suelo de dominio y uso público, falta de ordenación, baja accesibilidad, carencia de equipamientos, ocupación irregular; ausencia de vegetación y de otros elementos naturales; estrechez y deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad.

Con el proceso de expedición de normas urbanísticas y de emisión de una política urbana nacional durante la década de los noventa, se incluyó y caracterizó el problema del espacio público en la planificación (planes nacionales y municipales de desarrollo) y el ordenamiento territorial (planes de ordenamiento territorial municipal). Sin embargo, la reglamentación en materia de instrumentos y mecanismos de gestión está inconclusa, y la política no ha surtido el ajuste institucional necesario para implementar esa normatividad.

No obstante estos avances en materia normativa y de política, el espacio público aún afronta las siguientes dificultades:

- La medición del indicador de espacio público por habitante reveló promedios muy bajos en las ciudades, como también problemas relacionados con su inventario, cálculo y proyección respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>12</sup>. Sobre esto último, y tomando como referencia el promedio nacional de espacio público por habitante estimado en 4 m<sup>2</sup>, las ciudades colombianas se encuentran muy alejadas de lo observado en las principales ciudades del mundo y de los promedios mínimos aceptados a nivel internacional que oscilan entre 10 m<sup>2</sup> y 15 m<sup>2</sup> (Gráfico 7). De esta forma, tomando como referencia 10 m<sup>2</sup> por habitante, el déficit acumulado para el conjunto de ciudades con población mayor a cien mil habitantes se estima en 13.758 hectáreas, equivalentes a 138 parques Simón Bolívar de Bogotá.

**Gráfico 7**  
**Indicador internacional de espacio público**  
**(m<sup>2</sup> por habitante)**



Fuente: DNP-IDRD, Cálculos DNP-DDUPA.

<sup>12</sup> Particularmente, en algunas ciudades intermedias del país, se observa que el Plan de Ordenamiento Territorial dispuso alcanzar el indicador de espacio público recomendado por la Ley (15m<sup>2</sup>) o incluso superarlo; al parecer, sin el debido sustento técnico y económico que viabilice su implementación durante la vigencia del Plan.

- Actualmente, sólo 6% del área urbana de las ciudades con más de cien mil habitantes es espacio público. En adición, en la mayoría de las ciudades se observa un desequilibrio entre los incrementos de la densidad poblacional urbana y la cantidad de espacio público efectivo.
- El espacio público construido, la infraestructura y equipamiento de transporte público masivo, y los espacios naturales y de reserva ambiental se encuentran desarticulados.
- La participación privada en programas de producción y recuperación de espacio público es limitada.
- Las condiciones de accesibilidad para la población minusválida son precarias y existen deficiencias en su dotación y mobiliario urbano.

## Políticas vigentes

La expedición y aplicación de las leyes 9ª de 1989, de Reforma Urbana, y 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, aparecen como los hitos más importantes de la política urbana. La primera aportó instrumentos de planeación a escala municipal, a través de la formulación de planes de desarrollo, gestión del suelo y defensa del espacio público, además de otras normas urbanísticas.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997 respondió al proceso de descentralización y a una creciente autonomía local, en correspondencia con los fundamentos de la Constitución Política de 1991. Los principales objetivos de esta ley son armonizar y actualizar los instrumentos de planificación territorial; brindar mecanismos a los municipios para su ordenamiento territorial; y garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda.

Esta ley ordena, a su vez, la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) a los municipios, de acuerdo con la mayor o menor complejidad de la unidad territorial definida por su número de habitantes<sup>13</sup>. Los planes de ordenamiento se han concebido como el instrumento rector de la planificación urbana, y de la articulación con el entorno rural y regional<sup>14</sup>. Con una vigencia de tres periodos de gobierno, el POT define, a mediano y largo plazo, un modelo de ocupación del territorio que los planes de desarrollo municipal (que se realizan cada cuatro años) deben tener en cuenta para definir programas y proyectos de inversión.

En términos generales, un POT consta de los siguientes componentes: 1) *General*, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; 2) *Urbano*, conformado por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y 3) *Rural*, integrado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Adicionalmente, la mencionada ley incorpora una serie de instrumentos para la planificación, financiación y gestión del suelo. La articulación y efectividad de las inversiones sectoriales en el territorio, y la generación de recursos locales para la financiación del desarrollo urbano

<sup>13</sup> POT: Plan de Ordenamiento Territorial para municipios con más de cien mil habitantes; PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial para municipios con población entre 30 mil y cien mil habitantes; y EOT: Esquema de ordenamiento territorial para municipios con población inferior a 30 mil habitantes.

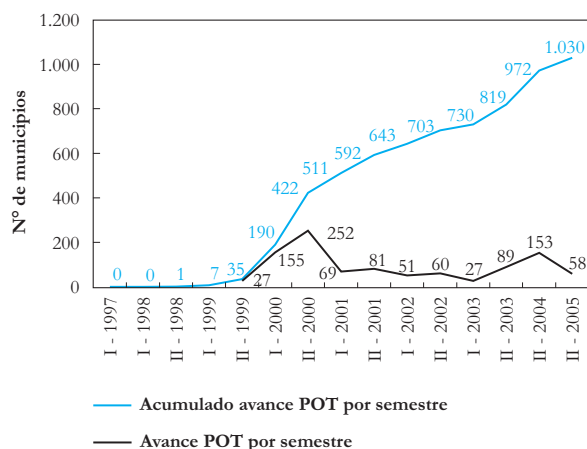
<sup>14</sup> La Ley 388 de 1997 define el POT como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

dependen, en gran medida, del desarrollo de dichos instrumentos.

La implementación de los POT ha demandado esfuerzos importantes, tanto del ámbito nacional, como regional y local, relacionados principalmente con la apropiación de conceptos, métodos y plazos para el nuevo ejercicio de la planificación urbana.

Después de ocho años de la promulgación de la Ley 388 de 1997, es difícil hacer un diagnóstico generalizado sobre su implementación, pues ésta ha obedecido a circunstancias particulares en cada municipio. No obstante, puede afirmarse que las ciudades con más de cien mil habitantes han adoptado su correspondiente POT, y algunas lo han incorporado activamente en la gestión de su desarrollo, lo cual se relaciona directamente con su capacidad institucional y disponibilidad de recursos.

**Gráfico 8**  
**Proceso de adopción de los POT**



Fuente: Base municipal DDT-MAVDT a 7 de octubre de 2005.

La Ley 388 de 1997 otorgaba a los municipios un plazo inicial de 18 meses para adoptar los

POT. Sin embargo, dada la novedad del instrumento, el término inicial debió extenderse. Una porción mayoritaria de los POT fue adoptada entre el segundo semestre de 1999 y el primer semestre de 2000 (Gráfico 8). Han transcurrido 5 años en los cuales las administraciones locales han debido implementar las orientaciones de su plan, tiempo que coincidió con el periodo 2001-2003 de administraciones municipales .

Mientras que algunas ciudades vieron el POT como una oportunidad para mejorar su proceso de crecimiento y planificación, para otras sólo fue un requisito de carácter legal. Un denominador común ha sido la falta de gobernabilidad y el bajo desarrollo institucional a nivel municipal, lo cual cuestiona la calidad del ejercicio, particularmente en los centros urbanos más pequeños. Sin embargo, es pertinente considerar que “la transición entre un modo de planificar e intervenir en el espacio de la ciudad y otro, que exige mayor complejidad teórica y operativa, no es inmediata ni coherente de un momento a otro”<sup>15</sup>.

Después de 8 años de promulgada la Ley 388 de 1997, el balance del proceso de elaboración y adopción de los POT puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- A febrero de 2006, 1.063 municipios del país (97% del total de municipios) han adoptado su POT<sup>16</sup>. Se podría afirmar que en 2006 casi la totalidad de los municipios de Colombia contarán con su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, cumpliendo así uno de los objetivos establecidos en 1997, cuando se formuló la Ley de Desarrollo Territorial.

<sup>15</sup> María Clara Vejarano Alvarado, “Gestión del suelo en los POT de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga”, en Maldonado (ed), *op.cit.* p.277.

<sup>16</sup> De acuerdo con la base de datos que maneja el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al 7 de octubre de 2005.

- La formulación de esta primera generación de POT ha aportado en la formación de capacidad institucional en los municipios, especialmente en los más pequeños, en los cuales, en muchos casos, fue el primer proceso de planificación territorial.
- Sólo una pequeña proporción de los municipios que han formulado su POT han aplicado los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997.
- En la mayoría de casos, no se ha guardado correspondencia entre los planes de desarrollo del municipio y los POT. Son evidentes, en algunos planes, inconsistencias en materia de asignación de recursos, cumplimiento de metas y cambio de directrices. El plan se ve, recurrentemente, como un documento para cumplir con las formalidades de la ley, más que un instrumento de planificación de largo plazo.

Pese a sus limitaciones, este proceso de planificación constituye un significativo avance para el desarrollo local, sobre el cual deben continuar trabajando de manera enfática los diferentes niveles de gobierno. Un POT en evolución constante, apropiado por la ciudadanía, fortalecido por los planes de desarrollo de las diferentes administraciones, y derrotero de inversiones sectoriales es el instrumento idóneo para garantizar la gobernabilidad y la viabilidad de las ciudades.

## 2. METAS, HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS

Para 2019, se proyecta que la población urbana se incrementará en alrededor de 10,04 millones de habitantes, alcanzando así los 42 millones –78 por ciento de la población colombiana–. De este incremento, las ciudades cuya población sobrepasa los cien mil habitantes

recibirán 8 millones más, de los cuales 4,7 millones corresponderán a las cinco principales (Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla). El número de ciudades que superan el millón de habitantes pasará de 4 a 7 (las cuatro anteriores más Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta) y las de más de cien mil pasarán de 38 a 55 (Tabla 1).

**Tabla 1**

### Estadísticas urbanas, 2004-2019

Indicador	2004	2019	Δ
Población total ('000)	45.304	55.875	10.571
Población urbana ('000)	32.701	42.750	10.049
% total	72%	78%	
5 ciudades principales ('000)	15.216	19.446	4.676
Ciudades con más de 100.000 hab ('000)	23.354	31.029	7.854
Ciudades con más de 1 millón	4	7	3
Ciudades con más de 100 mil hab	38	55	17

Fuente: Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

## Metas

Las metas en términos de desarrollo urbano para 2019 se resumen en la Tabla 2 y se describen a continuación.

### *Incremento del espacio público*

La provisión y ordenamiento adecuado del espacio público garantiza, desde el punto de vista urbano, el logro de estándares sostenibles en la ejecución de políticas de expansión, renovación y densificación urbana; y desde el punto de vista social, garantiza una distribución equilibrada de los excedentes de la sociedad. De esta forma, para 2019 se plantea que las 55 ciudades con más de

cien mil habitantes cuenten con un indicador de espacio público de 10m<sup>2</sup>/hab, considerando los estándares mínimos internacionalmente recomendados<sup>17</sup> (Gráfico 9).

**Tabla 2**  
**Metas desarrollo urbano**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019	Inversión estimada en millones de pesos de 2005
<b>Meta 1</b> Aumentar a 10 m <sup>2</sup> /hab el espacio público en las ciudades con más de 100.000 hab	4m <sup>2</sup> /hab	6m <sup>2</sup> /hab	10m <sup>2</sup> /hab	Inversión pública: 5.251.115 (50%) Inversión privada: 5.251.115 (50%)
<b>Meta 2</b> Crecimiento inteligente y uso planificado del suelo urbano. Ahorro de 50% del suelo de expansión urbana	Consumo anual de suelo 3.500Ha*	Ahorro suelo 8.600Ha	Ahorro suelo 25.000Ha	Ahorros en consumo de suelo: 6.750.000 Provisión infraestructura: 7.000.000
<b>Meta 3</b> Gestión efectiva del desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.030 municipios con POT</li> <li>• 3 Observatorios del Suelo (OSMIS)</li> <li>• 3 bancos inmobiliarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 OSMIS y/o 20 bancos inmobiliarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• POT con uso eficiente de instrumentos de gestión del suelo.</li> <li>• 55 OSMIS en red y/o bancos inmobiliarios en funcionamiento.</li> </ul>	Inversión pública: 85.000 (100%)
<b>Meta 4</b> Fortalecimiento institucional del sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiples tributos a la propiedad y al proceso constructivo.</li> <li>• Desarticulación regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estandarización de parámetros para tributos locales.</li> <li>• Estabilidad jurídica y racionalización de trámites.</li> <li>Mayor articulación regional</li> </ul>		NA

\* Para atender incremento de hogares y déficit.

Fuente: DNP-DDUPA.

El cumplimiento de esta meta exige que dichas ciudades generen alrededor de 21.857 hectáreas nuevas de espacio público<sup>18</sup>, equivalentes a un promedio anual de 1.455 hectáreas. Lograr esta meta para 2019 permitirá, a las ciudades con población mayor de cien mil habitantes, contar con espacio público equivalente a 17% del área urbana total. Para esto, la inversión total

requerida es de \$10,5 billones, que se destinarían a cubrir el déficit actual<sup>19</sup>. El costo de la provisión

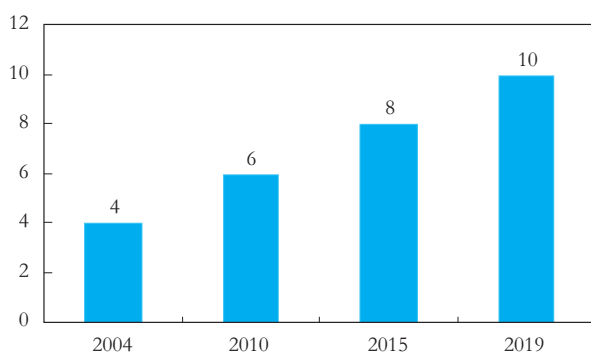
<sup>17</sup> La Agencia Hábitat de Naciones Unidas estableció como indicador deseable 15m<sup>2</sup>/hab. y como mínimo aceptable un promedio de 10 m<sup>2</sup>/hab.

<sup>18</sup> Esta área equivale a 218 parques Simón Bolívar de Bogotá.

<sup>19</sup> Estas inversiones tendrán que realizarse teniendo en consideración aspectos de carácter intergeneracional y de solidaridad.

de nuevo espacio público durante el periodo 2005-2019 está contabilizado en la meta de vivienda relacionada con evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios (Tabla 3).

**Gráfico 9**  
**Evolución del indicador de espacio público, 2019**



Fuente: DNP-DDUPA.

**Tabla 3**  
**Inversión estimada para espacio público**

Ítem	Ha.	Inversión (Millones)
Déficit actual de espacio público	13.768	10.502.230
Provisión de espacio público 2005-2019	8.099	NA
<b>Total</b>	<b>21.867</b>	<b>10.502.230</b>

Cálculos: DNP-DDUPA.

Conforme a lo anterior, se definen dos esquemas de gestión y financiación para la meta de espacio público:

1. Para cubrir el déficit actual (13.768 Ha), los municipios deben desarrollar un modelo de intervención directa, que vincule la participación de sector privado a través de procesos de renovación urbana, redensificación y mejoramiento integral. En este tipo de programas deben aplicarse los instrumentos de financiación y de gestión de suelo definidos en la Ley 388 de 1997 y, en procesos especí-

ficos de gran impacto, vincular directamente a la Nación a través de los mecanismos definidos por esta ley.

2. La provisión de espacio público para el incremento de la población urbana en el periodo 2005-2019 será asumida por el sector privado y los hogares que se conformen, mediante el desarrollo formal de las ciudades. Para esto, se requiere que las ciudades adecuen y desarrollen nuevos instrumentos de planificación y control efectivos.

Finalmente, en complemento a lo anterior, se debe mejorar la calidad del espacio público (dotación, mobiliario, etc.) y garantizar la accesibilidad de este a toda la población urbana, especialmente a la población discapacitada.

#### *Crecimiento inteligente y uso planificado del suelo*

En Colombia, el debate entre los modelos de ciudad compacta y ciudad dispersa ha adquirido mayor utilidad operacional en la discusión de los Planes de Ordenamiento Territorial, debido a la necesidad de responder al reto del crecimiento de las ciudades y a la adopción de nuevos instrumentos de planeación y gestión urbana (Cuadro 5).

El crecimiento esperado de la economía supondrá mayor presión sobre las zonas urbanas, así como sobre la provisión de vivienda, servicios públicos y, en general, infraestructura.

El incremento de consumo de suelo y recursos naturales de las ciudades excede, generalmente, el crecimiento poblacional, lo cual genera la tendencia hacia el desarrollo periférico de baja densidad, acompañado del rezago en la consolidación y el deterioro de áreas centrales.

En Estados Unidos, en seis ciudades seleccionadas, el consumo de suelo urbano superó entre 4 y 7 veces la tasa de crecimiento poblacional

entre 1970 y 1990<sup>20</sup>. Por su parte, una de las mayores urbes del hemisferio, Ciudad de México, tiene 3,5 veces la población de la capital colombiana, pero ocupa 8 veces su área. Para el caso

colombiano, entre 1964 y 1985, el crecimiento del área urbana de Bogotá superó en 15 puntos porcentuales el incremento poblacional<sup>21</sup>.

**Cuadro 5 Desarrollo extensivo vs. Desarrollo compacto**

Aspecto	Desarrollo extensivo	Desarrollo compacto
Uso de suelo	Excesiva zonificación-dispersión de usos Mayor consumo de suelo.	Proximidad entre usos y funciones, supone un uso más eficiente del suelo.
Aprovechamiento de recursos públicos y privados existentes.	La dispersión en las actividades económicas y sociales eleva los costos del crecimiento urbano. Alta tasa de deterioro de las zonas céntricas.	Se aprovechan e incrementan los recursos públicos y privados existentes, bajando los costos de provisión de servicios y bienes públicos.
Infraestructura Accesibilidad y costos de transporte público.	Inversión, operación y mantenimiento relativamente costosos. Énfasis en el transporte privado. Limitada accesibilidad (zonas periféricas).	Costos de operación y mantenimiento bajo. Se privilegia el uso de transporte público. Buena accesibilidad (usos alternativos de transporte).
Planificación y gestión urbana	Planificación relativamente sencilla. Zonificación del suelo especializada.	Planificación compleja. Mezcla de usos y densidad de acuerdo con la jerarquía del lugar.
Medio Ambiente	Mayor consumo de energía. Mayor emisión de gases. Pérdida de suelo de importancia natural y agrícola.	Menor demanda energética (electricidad, combustibles, etc.) Menor emisión de gases.
Productividad	Elevados tiempos de viaje. Largas distancias en los recorridos.	Incentivo a las economías de aglomeración. Tiempos de viaje cortos.

Esta tendencia conduce a densidades bajas y medias, con el agravante de no garantizar dotaciones adecuadas de infraestructura, espacio público y equipamientos, con una baja tasa de construcción formal y el predominio de asentamientos precarios en amplias zonas urbanas.

Sin embargo, en Colombia, una mayor densidad urbana favorece la provisión de bienes y servicios públicos de forma más costoeficiente. Como se observa en el Gráfico 10, en aquellas ciudades del país que presentan densidades urbanas medias y altas, existe menor incidencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas<sup>22</sup>.

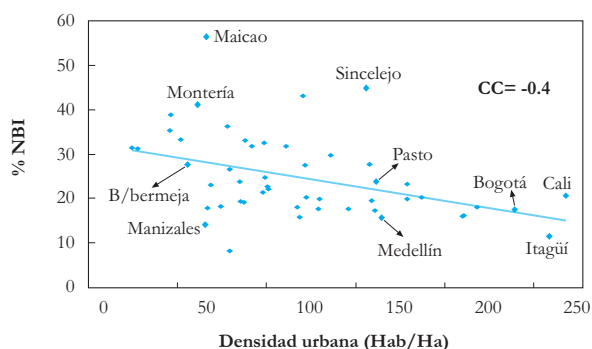
Actualmente, las ciudades colombianas con más de cien mil habitantes, con sus conurbaciones, tienen una densidad aproximada de 152 habitantes por hectárea. Tomando este parámetro, el crecimiento proyectado del número de habitantes urbanos a 2019 conllevaría la habilitación de 50 mil nuevas hectáreas, equivalente a un incremento del área urbana actual de 35%.

<sup>20</sup> ICMA-Smart Growth Network, *Why Smart Growth: A Primer*, p. 8.

<sup>21</sup> Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *POT: Documento Técnico de Soporte*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000. Cálculos: DNP-DDUPA.

<sup>22</sup> De acuerdo con información de UN-Hábitat, para una muestra de ciudades de América Latina también se evidencia que mayores densidades favorecen la provisión de servicios públicos.

**Gráfico 10**  
**Índice NBI vs Densidad urbana**



Fuente: IGAC y Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

El mismo suelo de expansión dispuesto en los POT para un periodo de 12 años es insuficiente para este requerimiento. Teniendo en cuenta que sólo las 5 ciudades principales requieren cerca de 950 hectáreas para el desarrollo de vivienda por año, la disponibilidad de suelos vacantes para uso residencial –5.231 hectáreas– alcanzaría sólo para 6 años, si se quiere evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios.

Considerando lo anterior, la solución no está, entonces, en promover con los mismos parámetros del pasado una mayor expansión de las ciudades. La experiencia internacional demuestra la inconveniencia de este tipo de expansión en términos productivos, ambientales, de costo-eficiencia y de calidad de vida.

La propuesta en este sentido consiste en promover una estructura de mayores densidades para el crecimiento de las ciudades colombianas a futuro. En los sesenta y setenta, cuando predominaba el alto crecimiento poblacional en las ciudades, lo prioritario era planear lo nuevo; en la actualidad y en el futuro, surge con fuerza la necesidad de intervenir sobre lo construido y lo consolidado, así como utilizar racionalmente el limitado suelo de expansión urbana.

De esta forma, con el propósito de utilizar un 50 por ciento menos de áreas de expansión, la densidad media de las ciudades con más de 100 mil habitantes deberá crecer en 14% (Tabla 4).

**Tabla 4**  
**Uso planificado del suelo, Metas cuantitativas**

Población urbana 2003 (Ciudades > 100 mil habitantes)	22.930.000	Habitantes
Área ciudades > 100 mil habitantes	151.000	Has
Densidad 2003	152	Hab/Ha
Población urbana 2019 (Ciudades > 100 mil habitantes)	31.028.650	Habitantes
Área ciudades 2019 con densidad actual	204.136	Has
Área nueva 2004-2019	50.491	Has
Meta ahorro áreas de expansión	50	%
Área ciudades 2019 con ahorro expansión	178.890	Has
Densidad requerida	173	Hab/Ha
Incremento densidad	14	%

Fuente: DNP: DDUPA.

El resultado esperado es un uso más eficiente del suelo como bien escaso, lo cual, necesariamente, va de la mano de un proceso de densificación. Si bien, son comunes los

argumentos detractores y la resistencia pública a las mayores densidades urbanas, éstas no son sinónimo de hacinamiento o congestión<sup>23</sup>. La propuesta de disminuir en 50% el uso futuro de áreas de expansión se sustenta en una planificación y una gestión urbana fortalecidas; una zonificación mixta y racional que favorezca la distribución de actividades que eviten largos desplazamientos intraurbanos, bajo la condición de una adecuada provisión de espacio público y la existencia de sistemas de transporte público eficientes e integrados.

Las ventajas de esta política en términos de uso del suelo, sostenibilidad fiscal y financiera, provisión de infraestructura, gestión urbana, medio ambiente y productividad se resume en la Tabla 5.

Para el logro de esta meta las ciudades pueden desarrollar, entre otras, las siguientes formas de intervención: a) consolidar las áreas

urbanizadas no edificadas al interior de las ciudades; b) recuperar áreas deterioradas o que han perdido progresivamente su vocación para usos habitacionales, particularmente, zonas centrales, centros históricos y antiguos centros de actividad, a través de procesos de redesarrollo, rehabilitación, reciclaje y otras técnicas de renovación<sup>24</sup>; c) realizar procesos de consolidación y redensificación en áreas con tratamiento de mejoramiento integral de asentamientos precarios; y d) optimizar las áreas de expansión definidas en el POT con la utilización de mayores densidades.

De esta forma, se espera que las ciudades, a través de un adecuado proceso de planificación, combinen estos tipos de intervención conforme a las características físicas y económicas de su territorio y en consonancia con factores culturales y ambientales.

**Tabla 5**  
**Beneficios del desarrollo compacto en las ciudades colombianas**

Aspecto	Impacto del logro de la meta a 2019
Consumo de suelo	Reducción en el consumo de suelo de expansión de 50% (25.000Ha), equivalente a un ahorro aproximado de \$6,7 billones
Provisión de infraestructura	Ahorro de 20% en costos de provisión de infraestructura urbana, equivalente a \$7,0 billones.
Accesibilidad y costos de transporte público	Disminución de los costos de operación del transporte público.
Planificación y gestión urbana	Asimilación de nuevas prácticas de planeación y gestión urbanística enfocadas en la ciudad consolidada.
Medio ambiente	Se estima que el área no urbanizada capturará 1,2 millones de toneladas de dióxido de carbono anuales.
Productividad	La reducción de los tiempos de viaje favorece la productividad y la calidad de vida de los hogares.

Fuente: DNP-DDUPA.

<sup>23</sup> Un análisis para las ciudades colombianas de más de cien mil habitantes muestra que la prevalencia de hacinamiento es indiferente a la densidad urbana.

<sup>24</sup> De acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial, hay

un interés generalizado de las ciudades colombianas por emprender proyectos de renovación urbana. En la actualidad, capitales como Bogotá, Pereira, Pasto, Barranquilla y Santa Marta adelantan esfuerzos de recuperación de sus áreas centrales con diferentes grados de alcance.

### *Gestión eficiente del desarrollo urbano*

Para 2019 las ciudades estarán a casi 20 años de haber formulado su primer POT y se encontrarán implementando el segundo POT de su historia. Para entonces, se espera que los planes estén apropiados por la ciudadanía, sean utilizados activamente por las administraciones locales y guíen las inversiones sectoriales en el territorio, haciéndolas cada vez más efectivas.

La segunda generación de POT será más pragmática, se centrará en temas esenciales y reducirá las brechas entre el deber ser y lo posible. La gobernabilidad de las ciudades estará apoyada en un sistema de planificación articulado, donde la planificación, la gestión y el control urbano irán de la mano. Asimismo, existirá plena articulación entre los planes de los diferentes niveles de gobierno y los planes sectoriales.

Los sistemas ambientales y de movilidad serán los llamados a estructurar y armonizar los planes y políticas de municipios vecinos, y a viabilizar las vocaciones regionales. Las dinámicas de los mercados locales y regionales fluirán a través de las ciudades funcionando en red.

El sistema de catastro nacional será el soporte fundamental para la gestión del desarrollo urbano. Para tal efecto, desde 2010, además de estar completamente actualizado, tendrá que estar integrado con otros sistemas, especialmente con el de Registro de Instrumentos Públicos, permitiendo así actualizar, en tiempo real, cada una de las transacciones del mercado inmobiliario.

### *Fortalecimiento institucional del sector*

Para lograr que nuestras ciudades tengan un desarrollo urbano equilibrado, es indispensable que el sector privado cuente con normas adecuadas y estables, que les permitan desarrollar proyectos de gran escala. Para lo anterior, en el marco de esta meta se propone:

- Estandarización de tributos locales: en primera instancia, el Gobierno Nacional debe realizar un estudio sobre el costo-beneficio de los diferentes impuestos, tasas y contribuciones (locales, departamentales y nacionales) que se aplican sobre la propiedad y los procesos de urbanización y construcción, evaluando su eficiencia y el destino que las entidades territoriales y la Nación dan a estos recursos. Con esta información se definirán estándares y parámetros para homologar, entre otros aspectos, los rangos de las tarifas de cada tributo, la base gravable y los hechos generadores.
- Estabilidad jurídica y racionalización de trámites: tal como se ha propuesto en varios planes de desarrollo, es importante unificar las normas aplicables al ordenamiento territorial y vivienda en un estatuto único, garantizando su estabilidad en el tiempo y racionalizando los trámites relacionados con los procesos de urbanización, construcción y acceso a los programas de las Políticas Nacionales.
- Mayor articulación regional de los POT, con lo cual se busca eliminar los desequilibrios económicos y ambientales regionales, ocasionados por la localización de equipamiento de alto impacto (p.e. aeropuertos, rellenos sanitarios, etc) y de usos que requieren servicios públicos y sociales subsidiados (p.e. viviendas de estratos 1 y 2).

## **Estrategias y programas**

Para alcanzar las metas de desarrollo urbano se proponen los siguientes programas:

### *Facilitar y mejorar la gobernabilidad de las ciudades*

Las acciones que se implementarán en los diferentes niveles de gobierno son:

- Generar programas específicos que promuevan la articulación y complementariedad de los instrumentos de planificación y ordenación urbana (planes sectoriales, plan de desarrollo y plan de ordenamiento territorial).
- Promover que las políticas e inversiones sectoriales, empezando por agua potable y saneamiento, vivienda y transporte, se realicen de manera articulada mediante el desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión del suelo<sup>25</sup>. La efectiva aplicación de dichos instrumentos será un indicador estratégico para la evaluación y el seguimiento de las políticas sectoriales a nivel nacional. En primera instancia, el Gobierno Nacional promoverá un ajuste a la Ley 715 de 2001, para un uso más eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico.
- Se pondrá especial atención a la dinámica de crecimiento de las ciudades, a través de una sólida asistencia técnica de las autoridades ambientales y de planeación, en sus temas de competencia, para aprovechar de manera más efectiva el suelo de expansión.
- Fortalecer el control urbano para prevenir la oferta ilegal de suelo y de vivienda, a través de un sistema articulado entre las entidades con injerencia en el tema, tales como: empresas de servicios públicos domiciliarios, entidades para la atención y prevención de desastres, fondos de vivienda, autoridades policivas, ambientales y de planeación, y la instancia que haga las veces de control urbano.
- Desarrollar un sistema de cooperación entre municipios, departamentos y la Nación, que permita consolidar la red funcional de ciudades e integrar las políticas de suelo y vivienda.

*Desarrollar, complementar y unificar el marco legal del Desarrollo Territorial. Se deben ajustar las normas vigentes en los siguientes temas*

- Fortalecimiento de las competencias y participación de instancias territoriales de carácter regional o supra municipal en los procesos de desarrollo urbano (CAR, departamentos, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, entre otras).
- Armonización de los POT de municipios vecinos, principalmente en aspectos ambientales, de movilidad y de usos del suelo, fortaleciendo las vocaciones regionales.
- Reglamentación de los instrumentos de ordenación y gestión del suelo, y de los mecanismos de financiación, desarrollando principalmente el concepto de reparto equitativo de cargas y beneficios, y la expropiación a favor de terceros para proyectos de utilidad pública, particularmente, para procesos de renovación, reubicación por riesgos, reedificación y desarrollo de VIS.
- Estandarización de conceptos y parámetros de ordenamiento territorial, en los diferentes municipios del país.

*Generar y mejorar espacio público*

Para cumplir con la meta definida en espacio público se debe:

- En primera instancia, definir la política nacional de espacio público, que unifique y

<sup>25</sup> De acuerdo con la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997, se consideran como instrumentos de planificación: Planes de ordenamiento territorial, macroproyectos, planes parciales y unidad de actuación urbanística; los de gestión pueden clasificarse en: a) de tipo urbanístico: reajuste de terrenos, Integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes; b) de tipo jurídico: enajenación voluntaria, enajenación forzosa, y expropiación por vía administrativa o judicial; c) de tipo financiero: plusvalía, contribución por valorización, títulos valores de derecho adicional, y bancos inmobiliarios.

estandarice los criterios de ordenación y gestión, articulando la visión ambiental para que sus componentes se integren como espacio público efectivo.

- Crear mecanismos de financiación para las fases de preinversión e inversión de espacio público, donde compitan los proyectos presentados por las entidades territoriales u otros operadores urbanos.
- Fortalecer la asistencia técnica y el acompañamiento a proyectos de espacio público; y crear herramientas metodológicas para la formulación de planes de manejo, sostenibilidad y control del espacio público.

#### *Impulsar operaciones estratégicas de desarrollo urbano*

- El gobierno nacional generará estímulos, fuentes de financiación y programas de cooperación técnica, para la ejecución de operaciones urbanas estratégicas de mejoramiento integral de asentamientos precarios, renovación urbana y recuperación de centros históricos, en el marco de ciudades con mayores densidades.
- Se apoyará y controlará la formulación, desarrollo y ejecución de planes parciales de expansión, con especial énfasis en optimizar el uso y aprovechamiento del suelo y el respeto de las condiciones ambientales.
- Será indispensable diseñar esquemas institucionales y fomentar, en el sector privado, la capacidad de gestión inmobiliaria para la realización de proyectos enfocados a consolidar la ciudad construida.

#### *Mejorar la información base para la gestión urbana*

Para una gestión eficiente del desarrollo urbano es indispensable que los gobiernos locales y el nacional cuenten con sistemas de información de óptima calidad. Para lo anterior se propone:

- Mejorar y fortalecer el sistema de catastro. Desde 2010, el Sistema Nacional de Catastro estará completamente actualizado e integrado con otros sistemas, especialmente con el Registro de Instrumentos Públicos; eso permitirá actualizar en tiempo real cada una de las transacciones del mercado inmobiliario. Para esto el IGAC desarrolla instrumentos metodológicos y técnicos que se implementarán en todos los municipios del país.
- Promover la conformación de observatorios del suelo y del mercado inmobiliario (OSMI)<sup>26</sup>, con base en sistemas modernos e integrados de información geográfica. Para tal fin se promoverán las alianzas estratégicas entre las oficinas de catastro del país, las oficinas de planeación de cada municipio, las lonjas de propiedad raíz, las empresas de servicios públicos, entre otros.
- Implementar sistemas de captura de imágenes digitales para mantener actualizada, en su totalidad, la cartografía básica digital de todas las cabeceras urbanas, a escala 1:2.000.
- Fortalecer las entidades que actualizan la cartografía temática digital correspondiente a los estudios geográficos básicos para los procesos de ordenamiento territorial y la definición de políticas de desarrollo sostenible.

<sup>26</sup> Esta estrategia se implementaría en ciudades con más de cien mil habitantes y se espera que estas administren, como mínimo, 40% del área requerida en expansión y renovación urbana a través de modelos de participación pública-privado.

# VIVIENDA

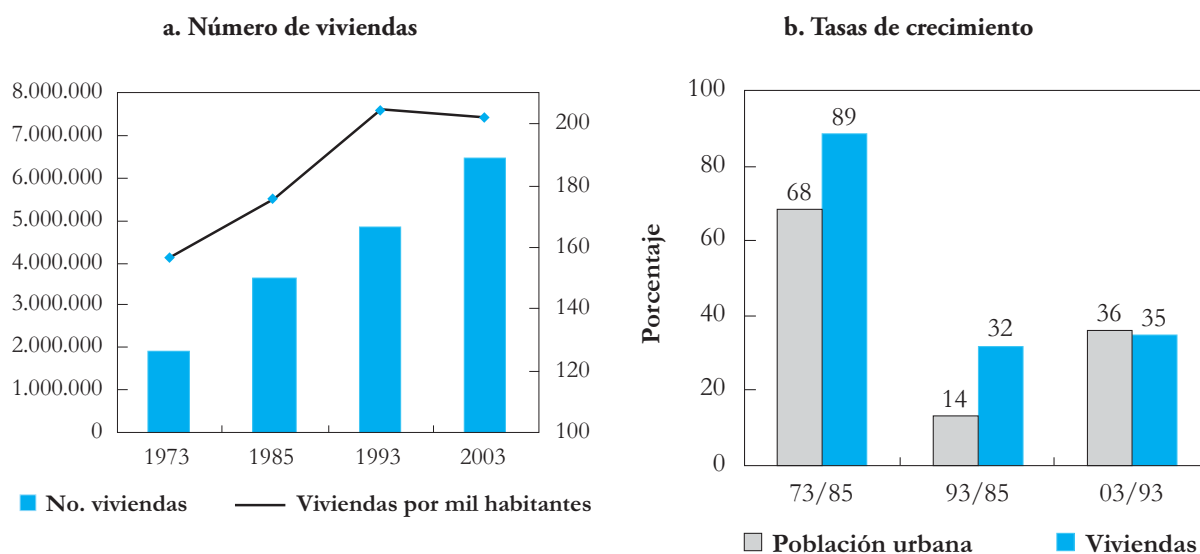
## 1. DIAGNÓSTICO

### Evolución general del sector

Se estima que el acervo de viviendas urbanas en Colombia ascendía a 6,4 millones de unidades en 2003. Como se observa en el Gráfico 11, durante el periodo intercensal 1973-93 se construyeron en el País 2,9 millones de viviendas (144 mil por año). Estas viviendas incluyen, además de la oferta formal, procesos de ocupación y construc-

ción informal de barrios, los cuales presentaron una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades. De esta forma, para este periodo de análisis, se observa que el crecimiento anual en el número de viviendas fue superior a la tasa de crecimiento de la población urbana; con esto, el indicador que relaciona el acervo de viviendas con la población urbana –número de viviendas por cada mil habitantes– pasó de 157 en 1973 a 205 en 1993 (Gráfico 11a).

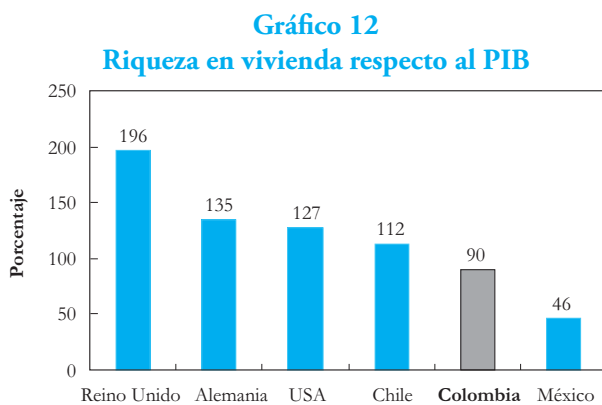
**Gráfico 11**  
**Acervo de viviendas urbanas y tasas de crecimiento**



Fuente: Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

Sin embargo, esta tendencia cambió durante la década de los 90. En efecto, durante este periodo, el acervo de vivienda y la población urbana crecieron a una tasa similar, y disminuyó el número de viviendas por cada mil habitantes de 205 a 202. Este cambio de tendencia tuvo origen en los siguientes factores: a) mayor control sobre la urbanización ilegal por parte de los municipios; b) mayor regulación del uso y el aprovechamiento del suelo urbano, con base en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997; c) crisis del sector financiero y de la construcción al final de los noventa; y, d) el desplazamiento forzado de hogares rurales hacia las cabeceras urbanas que incrementó las tasas de crecimiento demográfico en las principales ciudades.

Por otra parte, el acervo de vivienda actual podría ser mayor si tenemos en consideración el tamaño de la economía del país. En efecto, si se compara el nivel de riqueza en vivienda de Colombia –que equivale a 90% del PIB– con el de países de mayor desarrollo donde el acervo de vivienda representa entre 130 y 190% del PIB –con una media de 150%– (Gráfico 12), se observa que la economía colombiana tendría la capacidad de adicionar, como mínimo, \$70 billones al acervo actual de vivienda, el cual se estima en \$215 billones<sup>27</sup>. Esto, a su vez, sería consistente con nuestro nivel de población.



Fuente: Informe FMI 2004, Banco Central de Chile y Dane.  
Cálculos: DNP-DDUPA.

## Déficit de vivienda, tenencia y accesibilidad

### *Déficit de vivienda*

Para 2003, el déficit de vivienda urbano se estimaba en cerca de 2,3 millones de unidades (Gráfico 13a). De estas, 1,5 millones corresponden a la diferencia entre el número de hogares y el acervo de viviendas (déficit cuantitativo); y el complemento corresponde a viviendas susceptibles de mejoramiento, es decir, que presentan alguna deficiencia en servicios públicos, espacio o estructura de las paredes o pisos (déficit cualitativo). En comparación con países de América Latina, la incidencia del déficit de vivienda en Colombia se encuentra en un nivel intermedio (30%) menor que el observado en países con alta incidencia de déficit cualitativo (Brasil, México y Cuba) y superior al que presentan los países del cono Sur. (Gráfico 13b).

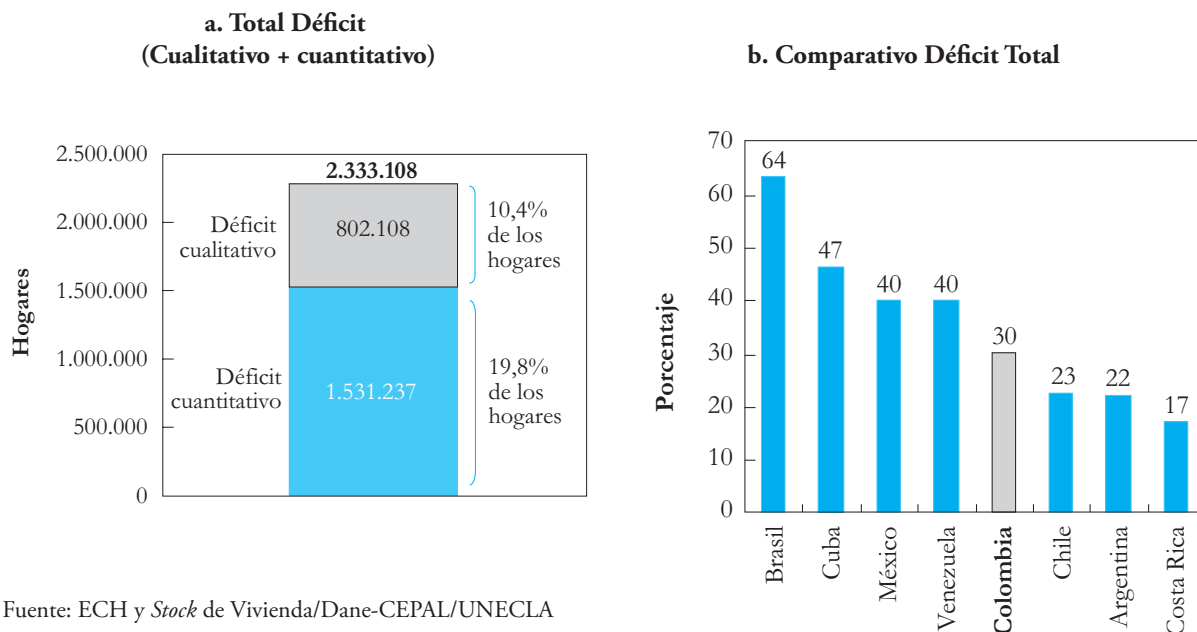
### *Tenencia de la vivienda*

De acuerdo con la información de las Encuestas de Hogares del Dane, en Colombia, 56% de los hogares urbanos (4,3 millones) manifiestan ser propietarios, 36% arrendatarios (2,7 millones) y 8% habita en otro tipo de tenencia (posesión, usufructo, etc). No obstante lo anterior, es importante anotar que entre 1996 y 2003 la tasa de propietarios decreció<sup>28</sup>, acercándonos así al promedio observado en América Latina (48%) y a un nivel intermedio respecto a otros países de igual o mayor desarrollo (Gráfico 14).

<sup>27</sup> El valor del acervo de viviendas en Colombia, se calculó a partir de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los Catastros Descentralizados.

<sup>28</sup> A nivel nacional urbano, la tasa de propiedad pasa de 61% en 1996 a 56% en 2003. En Bogotá, la proporción de propietarios pasa de 54,1% en 1996 a 48,4% en 2003.

**Gráfico 13**  
**Déficit de vivienda urbano, 2003**

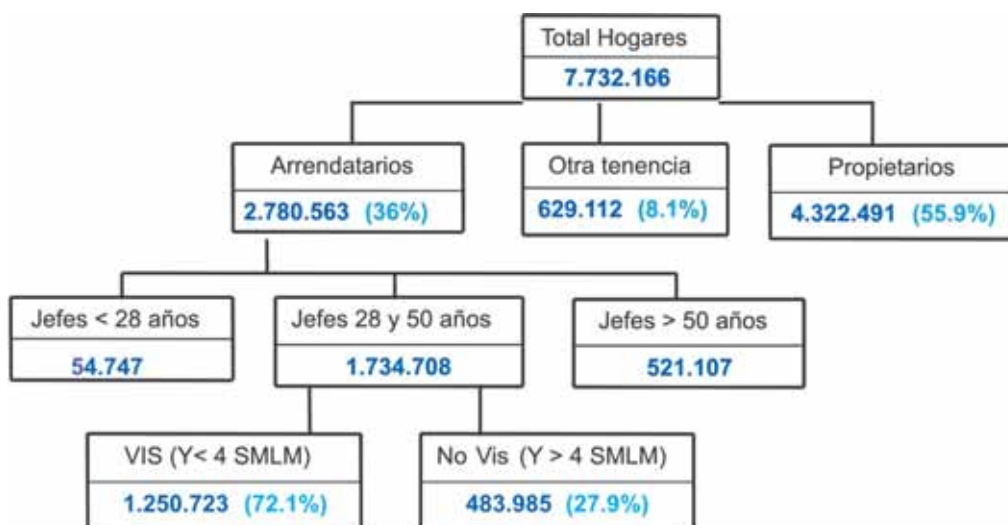


Fuente: ECH y *Stock de Vivienda*/Dane-CEPAL/UNECLA  
Cálculos DNP-DDUPA.

Por otra parte, a través de la estructura de tenencia de la vivienda, es posible identificar la demanda potencial de la política de vivienda de interés social (VIS), conformada por los hogares

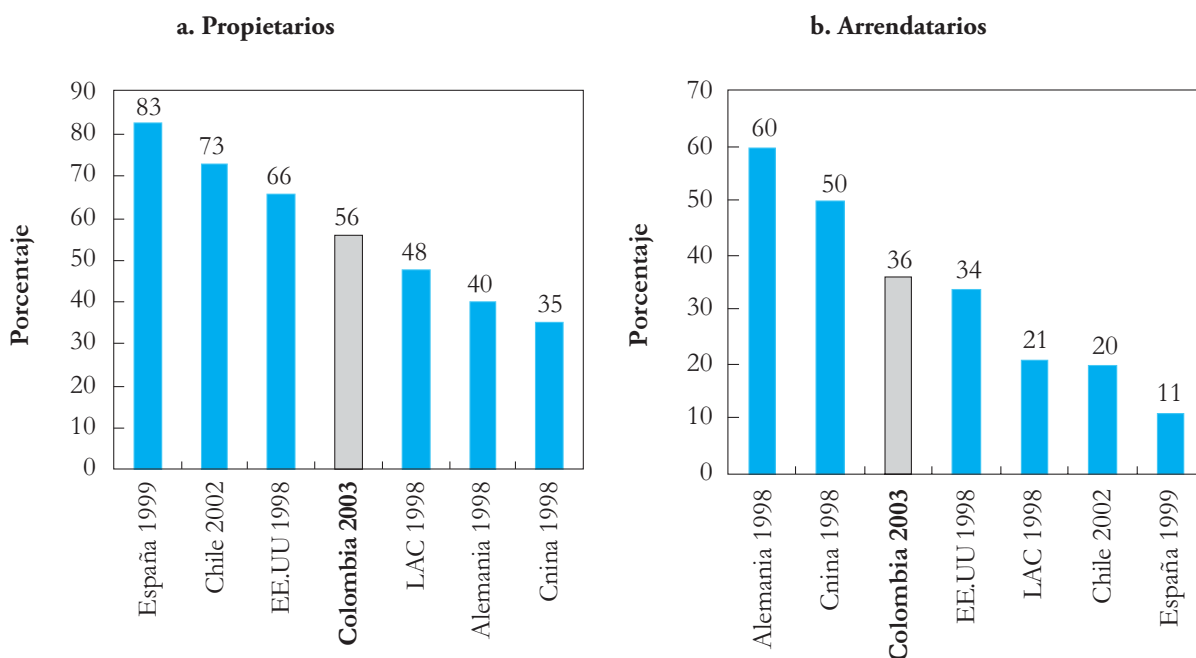
arrendatarios cuyos ingresos son inferiores a cuatro SMLM y que, ajustados por el ciclo de vida del hogar, se estiman en 1,2 millones de hogares (Diagrama 1).

**Diagrama 1**  
**Tenencia de la vivienda y número de hogares urbanos, 2003**



Fuente: Dane-ECH 2003. Cálculos: DNP-DDUPA.

**Gráfico 14**  
**Tenencia de la vivienda-Participación, países seleccionados (%)**



Fuente: UN-Hábitat Rental Housing/ECH, Cálculos DNP-DDUPA.

Esta demanda de VIS se encuentra segmentada entre hogares vinculados a la economía formal y los vinculados al mercado de trabajo informal. Algunas de las diferencias más destacables entre estos dos grupos de hogares son: a) los hogares

informales representan 71% de la demanda total; b) el nivel de ingresos de los formales es 32% superior al de los informales; y d) el pago de arrendamientos de los formales es superior en 26% al de los informales (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Características de la demanda potencial de la política VIS**

	No. de hogares	%	Ingreso medio del hogar	Canon de arrendamiento	Arriendo/Ingreso
<b>Informales</b>	881.881	71%	586.804	131.837	22,5%
<b>Formales</b>	368.842	29%	775.912	166.939	21,5%
<b>Total</b>	1.250.723	100%	642.573	142.400	22,2%

Fuente: Dane-ECH 2003. Cálculos: DNP-DDUPA.

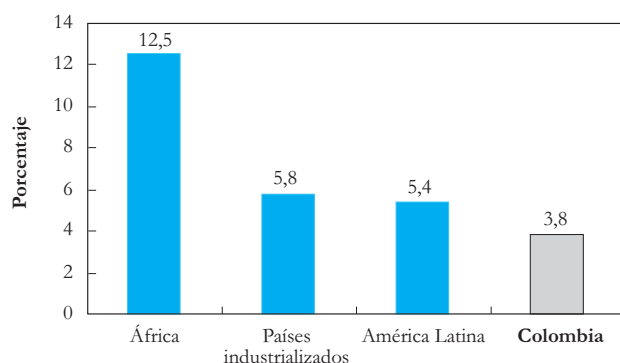
### *Accesibilidad de la vivienda*

Es importante resaltar que los hogares en Colombia tienen condiciones favorables de

accesibilidad a una vivienda. Como se observa en el Gráfico 15, para el hogar típico colombiano el precio de una vivienda nueva representa 3,8

veces el ingreso anual promedio de los hogares, lo cual es inferior al promedio observado en países de América Latina (5,4) y en países industrializados (5,8).

**Gráfico 15**  
**Accesibilidad a la vivienda**



Fuente: Colombia: DNP. Otras regiones: *The State of the World's Cities 2001*-UN-Hábitat.

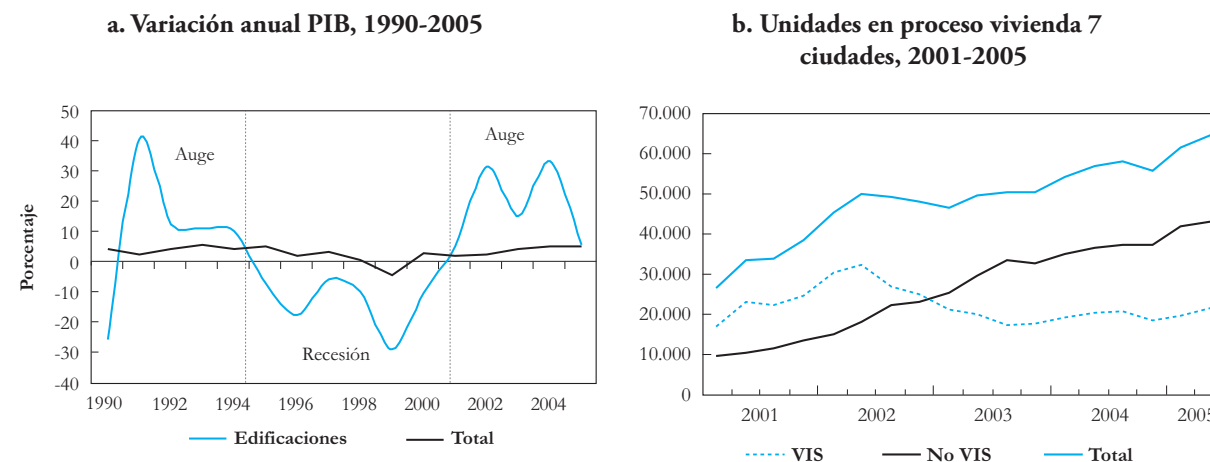
## Oferta de vivienda

Como se anotó al inicio de este diagnóstico, durante el periodo 1973-1993 se construyeron anualmente en promedio 144 mil viviendas, de las cuales se estima que un alto porcentaje

se desarrolló de manera ilegal, provocando así la conformación de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades. A partir de los noventa, el mayor control de la urbanización ilegal y una mejor planificación de las ciudades redujeron la construcción informal de viviendas; esto, en conjunto con la crisis hipotecaria y de la construcción, hizo que disminuyera la tasa de construcción de vivienda total durante los últimos años (Gráfico 11a).

No obstante lo anterior, como se observa en el Gráfico 16, el sector de edificaciones ha presentado crecimientos anuales muy superiores al resto de la economía desde 2001. Esta recuperación obedeció, en gran medida, al auge de los proyectos de vivienda de interés social en 2001 y 2002, segmento inexistente durante el auge de los 90; y posteriormente, durante 2003-2004, a los proyectos diferentes a VIS, lo cual es importante por dos razones: por un lado, en términos de política de vivienda es importante, pues incrementa el acervo y permite la movilidad de los hogares; y por otro, es el tipo de vivienda que más recursos moviliza y más empleo genera.

**Gráfico 16**  
**Actividad edificadora**

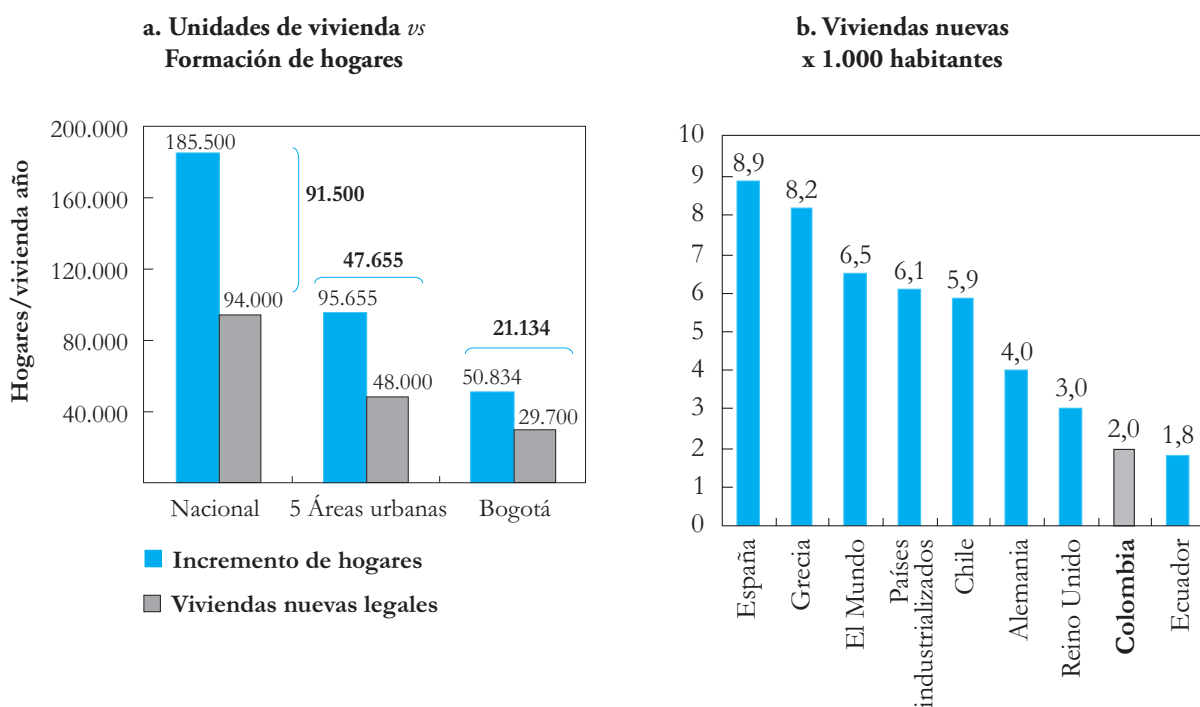


Fuente: Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

A pesar de esta recuperación, el nivel de producción de vivienda formal nueva en Colombia es aún muy bajo en relación con el déficit y al incremento anual de hogares. Durante el último lustro se conformaron anualmente, en las zonas urbanas del país, 185 mil hogares urbanos y se construyeron cerca de 94 mil unidades de

viviendas legales, con lo cual el mercado formal de vivienda sólo atendió 51% de los nuevos hogares urbanos. De esta forma, comparando la tasa de producción de vivienda nueva por cada mil habitantes, se observa que el nivel de Colombia (2) es inferior al de Chile, al de los países europeos y al promedio mundial (Gráfico 17b).

**Gráfico 17**  
**Demanda y producción de vivienda nueva**



Fuente: Dane, ECH 99-2003 y Censo de Edificaciones. Cálculos: DNP-DDUPA.

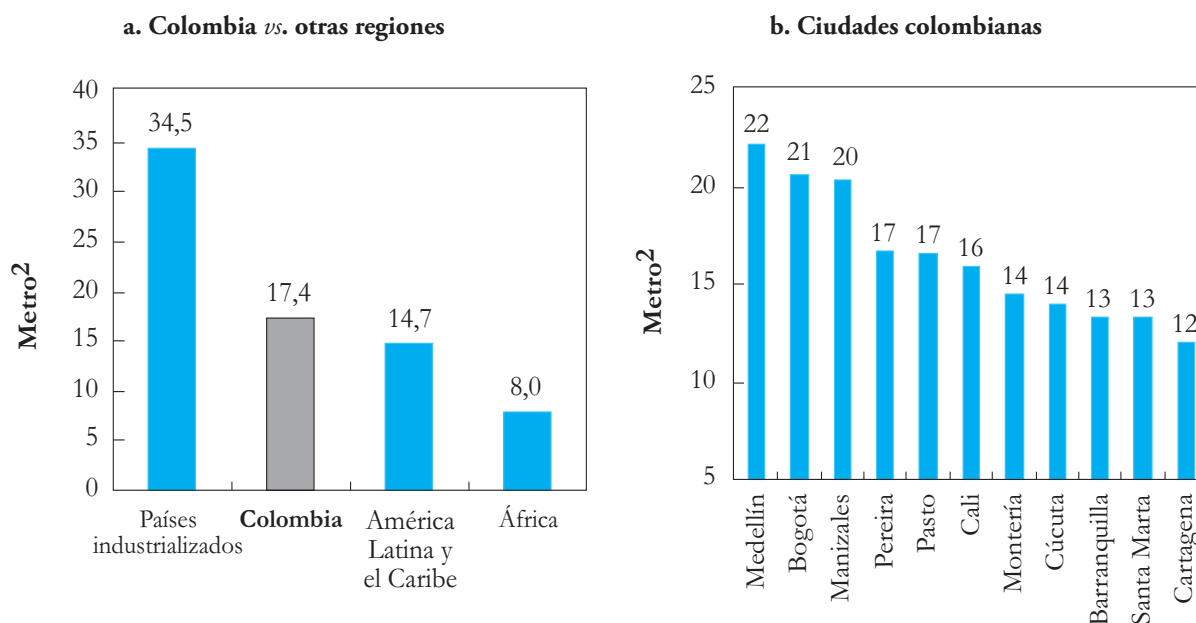
Respecto al espacio privado residencial, se estima que en Colombia, en las zonas urbanas se tienen 17,4 m<sup>2</sup> de área construida por habitante, siendo este indicador superior al observado en otros países de Latinoamérica y el Caribe (14,7 m<sup>2</sup>) pero casi la mitad de lo observado en países industrializados (34,5 m<sup>2</sup>). A nivel interno, las ciudades de la Costa Atlántica presentan mayor nivel de hacinamiento (menor área por persona), en contraste con Bogotá, Medellín y Manizales (Gráfico 18b).

En lo referente a la eficiencia del sector edificador, en los últimos años se han observado progresos importantes. Durante los noventa, el auge de la demanda por vivienda y los altos precios de venta de los inmuebles permitieron ocultar algunas ineficiencias del proceso de construcción y administración de los proyectos. Con la crisis de finales de los 90, que se manifestó en una caída importante en los precios de bienes inmuebles por el aumento del desempleo y la crisis económica, las empresas constructoras

se vieron obligadas a: a) ser más rigurosas en su estructura de costos y en su proceso de producción; b) analizar y segmentar mejor la demanda de vivienda; c) ofrecer productos de mejor

relación precio/calidad, y d) diseñar modelos de ejecución de proyectos que minimizan riesgos financieros y operativos.

**Gráfico 18**  
**Área residencial promedio persona (m<sup>2</sup>)**

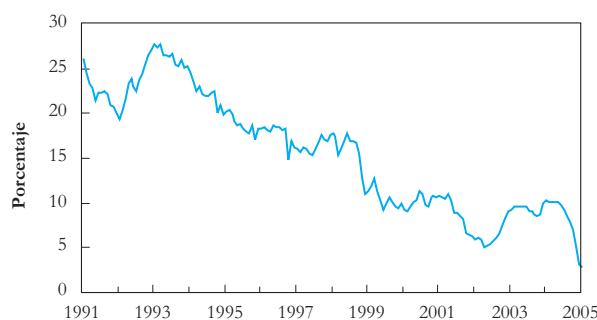


Fuente: Colombia/ Dane, IGAC, Catastros descentralizados, Otras regiones/ *The State of the World's Cities 2001*-UN-Hábitat.

De esta forma y como consecuencia de lo anterior, el Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV) ha mostrado una tendencia decreciente durante los últimos 15 años (Gráfico 19); lo cual muestra, además, la disminución en los precios de algunos de los principales insumos del sector.

Los factores anteriores se reflejan en un incremento sostenido de la oferta anual de vivienda durante los últimos años. En efecto, estudios realizados por el DNP sobre la actividad edificadora de los últimos quince años muestran que, si bien, el año con mayor dinámica en iniciaciones de vivienda fue 1993 (137 mil unidades), durante 2002-2005 se inició, en promedio, mayor número de viviendas que en los tres periodos anteriores (105 mil unidades/año, Gráfico 20b).

**Gráfico 19**  
**Variación nominal anual del ICCV, 1991-2005**



Fuente: Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

Sobre el particular es importante considerar que, aunque el monto del PIB de edificaciones y el área licenciada en vivienda durante 2002-

2005 es similar al observado durante el auge de los noventa (Gráfico 21), el número de viviendas iniciadas es superior, porque en este periodo se presentó una mayor participación de la vivienda de interés social en la oferta total, en especial de aquella con precio inferior a 70 SMLM. De esta forma, se observa en los últimos años más eficiencia y productividad de los constructores, que los ha llevado a producir viviendas de calidad similar con precios promedio inferiores a los de la década anterior.

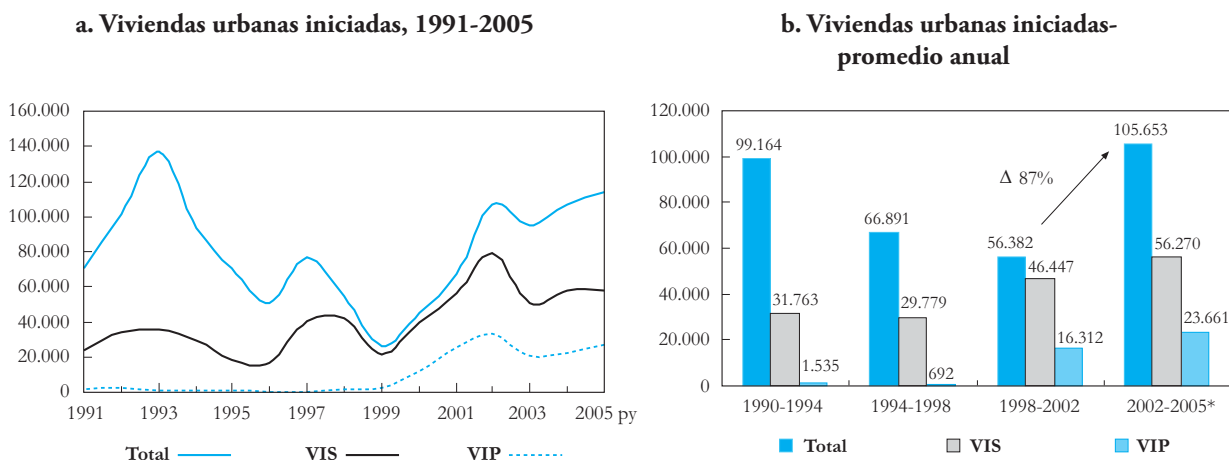
Así, como se observa en el Gráfico 20, durante el periodo 2002-2005 se iniciaron en promedio cerca de 56 mil VIS, superando en diez mil unidades el promedio anual registrado durante 1998-2002; y en cerca de 26 mil unidades de lo construido en el periodo 1990-1998. Sobre el particular, es importante resaltar que, a diferencia de los noventa, década en la cual prácticamente no existía oferta de vivienda de interés social con precio inferior a 70 SMLM (VIP), la participación

promedio de la VIP sobre la oferta total se ubicó en 22,5% durante este periodo.

Este comportamiento también ha tenido un impacto positivo en el empleo generado por el sector de la construcción. Según las estadísticas laborales del Dane, durante la vigencia de 2005, el número de ocupados en el sector creció 13,5% respecto a 2004; y el promedio de ocupados durante 2003-2005 fue superior en 12%, frente al periodo 1998-2002 (Gráfico 22).

Por otra parte, es importante resaltar algunos avances institucionales en los últimos años en relación con las normas de sismo-resistencia: el aseguramiento de la calidad a través del Icontec, en lo cual Colombia es pionera en la región; y la incorporación de nuevos actores a la actividad de la construcción en áreas como administración de recursos, financiación, mercadeo y ventas, lo que ha mejorado la eficiencia general del sistema.

**Gráfico 20**  
**Construcción de viviendas urbanas, 1991-2005<sup>29</sup>**

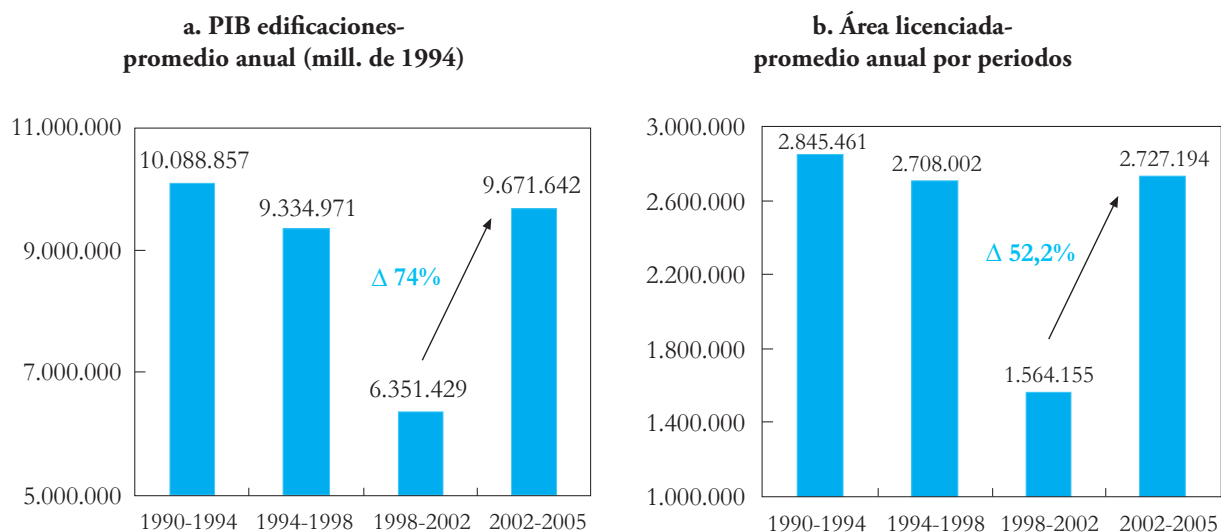


\* A tercer trimestre. Cálculos: DNP-DDUPA.

<sup>29</sup> Las unidades iniciadas durante el periodo 1998-2005 se estimaron con base en el censo de edificaciones del Dane para siete áreas metropolitanas, ajustando cobertura con la información de licencias para 77 ciudades del Dane. Para 1991-1997, el número de unidades

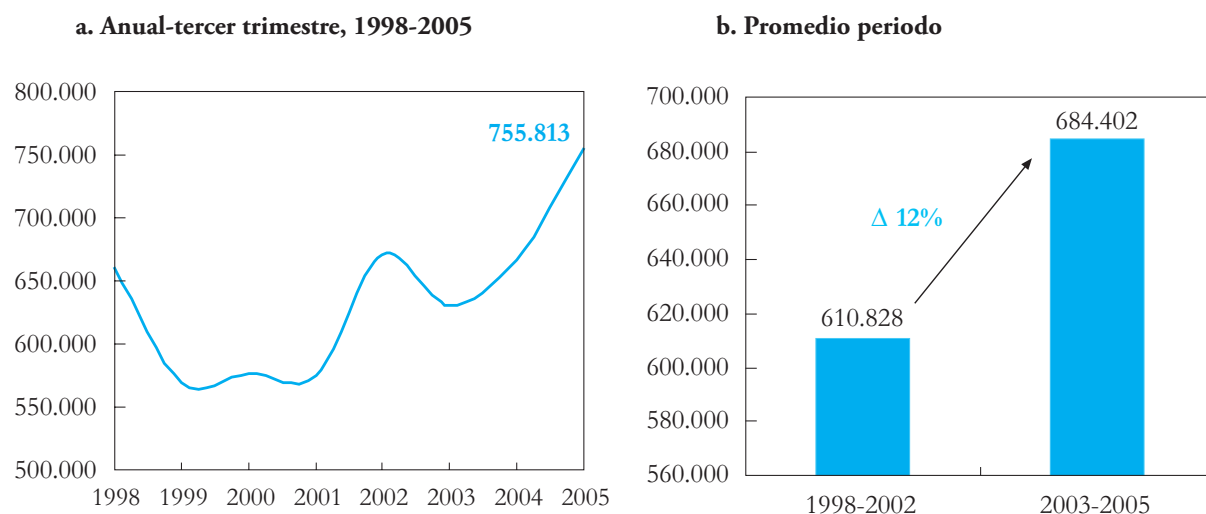
iniciadas se calculó tomando como parámetros el PIB de edificaciones, licencias de construcción, inversión en vivienda y el censo de edificaciones de Camacol para Bogotá.

**Gráfico 21**  
**PIB de edificaciones y área licenciada en vivienda urbana**



Fuente: Dane. Cálculos: DNP-DDUPA.

**Gráfico 22**  
**Ocupados sector construcción**



Fuente: Dane/Cálculos DNP-DDUPA-SV.

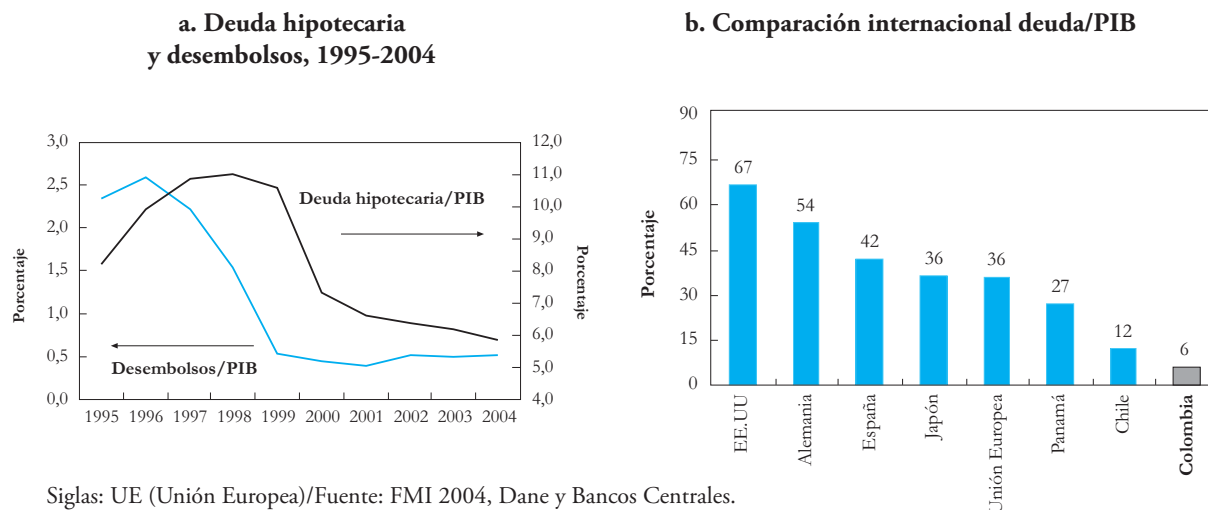
## Sistema de financiación de vivienda

Durante el último lustro, el sistema de financiación de vivienda perdió dinámica como

consecuencia de la crisis que enfrentó el sector edificador en la segunda mitad de los noventa. De esta forma, tanto el volumen de cartera hipotecaria como los desembolsos disminuyeron

considerablemente (Gráfico 23a); por tanto, el país presenta una baja profundización del sector de financiación hipotecaria en comparación con otras regiones del mundo (Gráfico 23b).

**Gráfico 23**  
**Deuda hipotecaria y desembolsos como porcentaje del PIB**



Siglas: UE (Unión Europea)/Fuente: FMI 2004, Dane y Bancos Centrales.

El Cuadro 7 resume las principales características del sistema de financiación colombiano respecto al de otros países. Algunos de los problemas identificados y asociados a la demanda de créditos para vivienda son: a) el bajo apalancamiento de los hogares (crédito/valor vivienda),

que está 20 puntos por debajo del tope definido por la normatividad; b) el alto nivel de prepago que se refleja en la corta extensión de los créditos (6 a 7 años); y, c) la percepción desfavorable de los hogares hacia la adquisición de créditos hipotecarios a largo plazo.

**Cuadro 7**  
**Principales características de los sistemas hipotecarios**

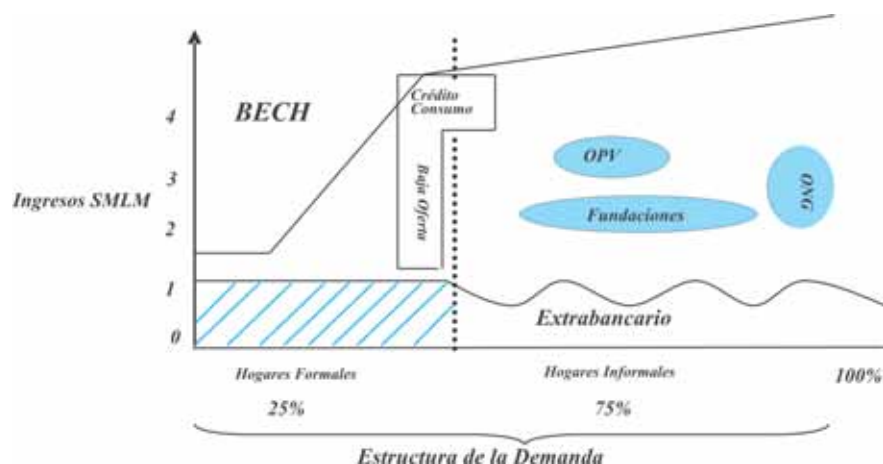
Países	Extensión media del crédito-años	Crédito/Valor Vivienda %	Interés Real %	Sistema de financiamiento
Colombia	6-7	40-50	6,5-12	Tasa variable
Estados Unidos	25-30	70-100	3-5	Tasa fija
Alemania	22-23	60-70	4-5	Tasa fija y variable
Reino Unido	22-23	90-100	4-6	Tasa variable
España	18-20	80-90	0-3	Tasa variable

Fuente: *European Central Bank* (2003) y Clavijo (2004).

En el caso de la oferta de financiación de vivienda de interés social, como ocurre con la demanda VIS (Cuadro 6), esta se encuentra segmentada: por un lado, la Banca Especializada en Cartera Hipotecaria (BECH) atiende a hogares vinculados al sector for-

mal de la economía; y por otro, algunas fundaciones, Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y ONG atienden de manera limitada y sin capacidad de expansión a los hogares cuyos ingresos provienen del sector informal (Diagrama 2).

**Diagrama 2**  
**Mercado de financiación para vivienda social en Colombia**



Fuente: DDUPA, adaptado de La financiación de vivienda social. IPC, 2001.

Adicionalmente, como se describe en el Cuadro 8, la BECH enfrenta dificultades para ampliar sus carteras y atender la demanda de los hogares vinculados a la economía informal de

bajos ingresos, así como de microempresarios, debido a restricciones de entorno, propias de la cartera y de información.

**Cuadro 8**  
**Principales restricciones para la oferta de crédito hipotecario VIS**

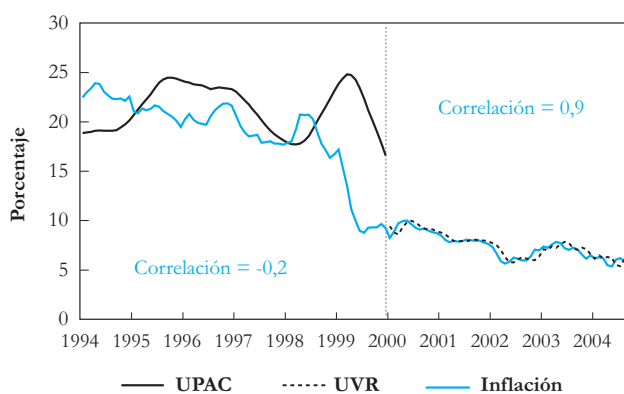
Restricciones que resultan de las características propias del crédito:
Los costos de originación y administración de los créditos VIS son mayores que los créditos no VIS.
1. La menor estabilidad de los ingresos de las familias vinculadas a la economía informal y la mayor fragilidad de sus economías frente a contingencias (enfermedades, accidentes etc).
2. Muchas familias propietarias de lotes y viviendas no cuentan con los títulos de propiedad que les permitan respaldar una solicitud de crédito.
3. Existe poca información sobre el comportamiento histórico de las carteras de crédito para el financiamiento de VIS, lo cual redundo en mayor percepción de riesgo.
Restricciones que resultan del entorno:
1. La tasa de interés regulada hace que el costo de oportunidad de los recursos colocados en VIS sea muy alto y que las instituciones no puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones del mercado.
2. La definición del derecho a vivienda digna como un derecho constitucional causa una injerencia política en el financiamiento VIS, que se percibe como un riesgo adicional.
3. Los procesos judiciales para la ejecución de garantías hipotecarias de vivienda son lentos y generan altos costos a las entidades financieras.

A raíz de la crisis del sistema Upac, el Congreso de la República expidió la Ley 546

de 1999, que determinó el marco en que el Gobierno Nacional debe regular el sistema

de financiación de vivienda individual a largo plazo. Uno de los aspectos más importantes de esta ley fue el cambio en la denominación de los créditos hipotecarios de unidades Upac, que evolucionaban en función de la tasa de interés, a unidades de valor real (UVR) que reflejan el poder adquisitivo de la moneda, en función del índice de precios al consumidor. Como se observa en el Gráfico 24, a diferencia del Upac, la UVR ha demostrado durante su vigencia ser un instrumento de indexación idóneo.

**Gráfico 24**  
**Δ Anual Upac y UVR vs. Inflación, 1994-2005**



Fuente: Dane y Banco de la República.

A partir de la expedición de la Ley 546 de 1999, las entidades financieras quedaron facultadas para otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal o en UVR, siempre y cuando los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos parciales o totales. Para el fondeo del sistema se definieron instrumentos vinculados al mercado de capitales (títulos y bonos hipotecarios), los cuales han sido parcialmente desarrollados<sup>30</sup>.

A septiembre de 2005, el sistema contaba con 780 mil deudores, siete bancos especializados en créditos hipotecarios, una entidad crediticia

del Gobierno Nacional (Fondo Nacional del Ahorro), desembolsos anuales de crédito equivalentes a 0,5% del PIB y un índice de cartera vencida que disminuyó en los últimos cuatro años de 21 a 6%.

## Dificultades y retos del sector

Conforme al diagnóstico presentado, los principales problemas del sector vivienda son los siguientes:

1. *Bajo nivel de oferta formal:* como se anotó anteriormente, la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia es muy inferior al nivel que requiere el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit acumulado de vivienda. Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: a) escasez de suelo urbanizable; b) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; c) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y, d) dificultad de los constructores para obtener financiación.

2. *Asentamientos precarios:* además de ser un problema que involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representa un reto importante para la política de vivienda de interés social. De esta forma, la realización de programas de mejoramiento integral de asentamientos precarios debe considerar acciones graduales y articuladas en diferentes sectores, acompañadas de procesos de titulación, mejoramiento de vivienda y/o reforzamiento estructural.

<sup>30</sup> Los títulos hipotecarios han tenido nueve emisiones por un monto cercano a \$3,3 billones. Los bonos hipotecarios han sido implementados sólo por un BECH como mecanismo de fondeo.

3. *Baja intermediación del sistema de financiación de vivienda*: actualmente, los desembolsos anuales del sector hipotecario representan entre 20% y 25% del valor total de las viviendas construidas por año. Estos son algunos de los factores que inciden en este problema:

a) No existe un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal, los cuales representan más del 70% de la demanda de vivienda de interés social.

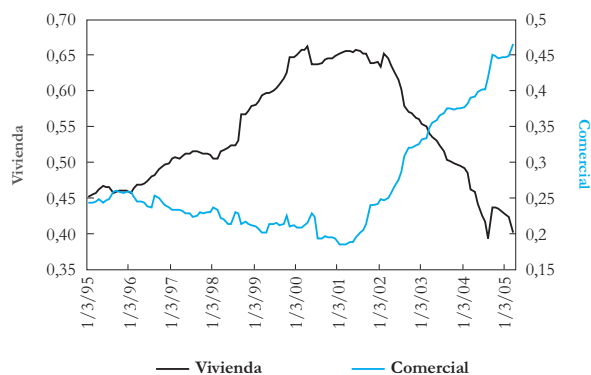
b) Después de cinco años de expedida la Ley 546 de 1999, persiste la aversión de los hogares por adquirir nuevos créditos hipotecarios. De esta forma, solicitan créditos inferiores a su

capacidad financiera y/o utilizan otras fuentes de recursos para financiar la vivienda (ventas de activos, remesas, préstamos familiares o créditos de consumo, etc).

c) Al existir tasas de interés reguladas en este mercado, el costo de oportunidad de los recursos colocados en vivienda es alto y, por tanto, las instituciones financieras, en particular los BECH, no pueden ajustarse de forma flexible a las condiciones de mercado, especialmente para atender a hogares vinculados a la economía informal con esquemas de microfinanciación de vivienda, y prefieran incrementar su cartera en otro tipo de créditos (Gráfico 25 y Gráfico 26).

Gráfico 25

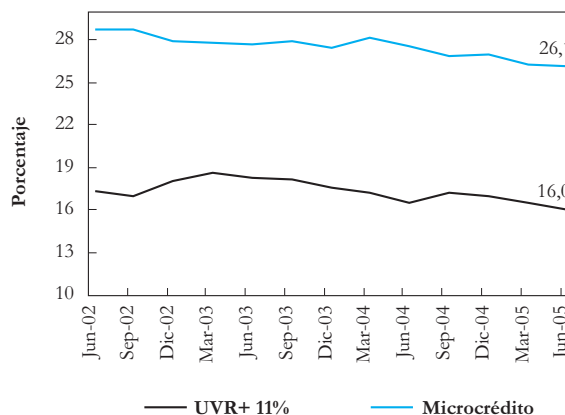
% Cartera vivienda y comercial\*



\*Información para bancos hipotecarios.  
Fuente: Superbancaria. Cálculos: DNP-DDUPA.

Gráfico 26

Comparación tasas de interés\*



\*Promedios ponderados para bancos.  
Fuente: Superbancaria. Cálculos: DNP-DDUPA.

4. *Estructura institucional*: no obstante el avance logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, es importante continuar desarrollando los siguientes aspectos: a) sistemas de información adecuados; b) trámites más eficientes para agilizar el proceso de construcción; c) sistemas de calidad y de protección al consumidor de vivienda.

5. *Desequilibrios regionales en asignación de SFV y recursos de financiación de vivienda*: aunque el Gobierno Nacional tiene metodologías adecuadas y eficientes para la distribución regional de Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) urbanos y rurales destinados a hogares vinculados con la economía informal (decretos 975 de 2004 y 973 de 2005), en el esquema de las cajas

de compensación familiar son evidentes los desequilibrios de carácter regional (ver Cuadro 9). Así, 80% de los SFV se concentran en Bogotá y Cali, con una baja disponibilidad de recursos en otras regiones del País.

En adición a lo anterior, los recursos del sistema financiero para vivienda de interés social también se han concentrado en las principales ciudades.

De acuerdo con estadísticas del Dane, 42% de los créditos entregados para VIS se localizan en Bogotá, 10% en Antioquia y 13% en el Valle del Cauca. Esta situación no responde a la distribución regional de la demanda de VIS, dado que en Bogotá y estos dos departamentos se concentra 37% de los hogares en asentamientos precarios y 48% de la demanda potencial del SFV.

**Cuadro 9**  
**Distribución regional de la demanda de vivienda y de los recursos de SFV y financiación**

Regiones	Asentamientos precarios 2003		Demanda VIS por tenencia 2003		No. de subsidios de vivienda*		Financiación VIS	
	Hogares (miles)	%	Hogares (miles)	%	FNV**	CCF	No. Créditos	Cartera Hipotecaria
Bogotá	170	13%	298	24%	13%	63%	42%	46%
Antioquia	175	13%	165	13%	11%	7%	10%	10%
Valle	152	11%	142	11%	9%	16%	13%	11%
Atlántica	387	29%	186	15%	29%	2%	7%	7%
Oriental	184	14%	223	18%	14%	4%	13%	12%
Central	124	9%	179	14%	16%	5%	13%	12%
Pacífica	112	8%	35	3%	6%	1%	2%	2%
Orinoquía-Amazonas	50	4%	19	2%	2%	1%	0%	0%
Total	1354	100%	1250	100%	100%	100%	100%	100%

\* Participación en el número de SFV

\*\* MAVDT - Fonvivienda

Fuente: MAVDT y Dane. Cálculos: DNP –DDUPA.

## Políticas vigentes

Para atender el déficit acumulado de vivienda –variable *stock*– y la formación anual de hogares –variable *flujo*–, la estrategia del Gobierno Nacional se fundamenta en la combinación de instrumentos de mercado y herramientas de política social, diseñados para atender a cada uno de los estratos socioeconómicos de la población, con especial énfasis en aquellos con ingresos inferiores a 4 SMLM (denominados hogares VIS).

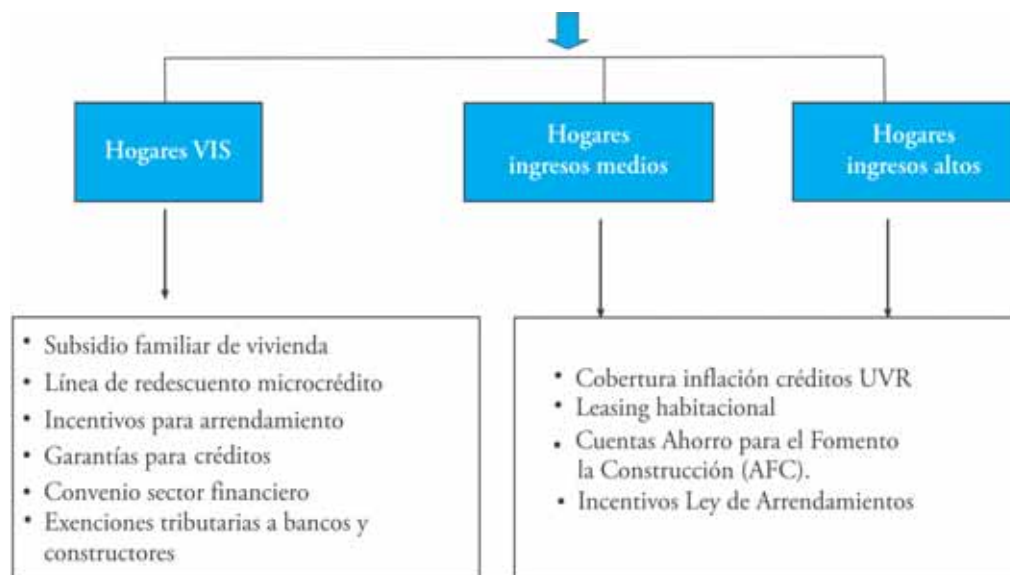
A continuación, se hace una breve descripción de los principales instrumentos desarrollados para optimizar la política de vivienda, ampliar su cobertura y mejorar su focalización:

- Subsidio familiar de vivienda: este instrumento está orientado a la demanda de vivienda de hogares VIS. Durante el presente gobierno se han implementado una serie de modificaciones que han optimizado el programa en los siguientes aspectos: a) la focalización en los hogares de más bajos ingresos

utilizando un sistema de asignación transparente mediante fórmula de calificación; b) la optimización del valor unitario del SFV y su articulación con recursos de ahorro familiar y crédito; c) la utilización eficiente de los re-

ursos fiscales; y d) la distribución equitativa de recursos entre las regiones del país. En los últimos 5 años se han entregado, en promedio, 60 mil subsidios anuales con una inversión anual de \$0,45 billones.

**Diagrama 3**  
**Instrumentos para cada segmento de la población**



- Microcréditos inmobiliarios: se entiende por microcrédito inmobiliario la financiación que se otorga para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25 SMLM, con un plazo inferior a cinco años y una tasa de interés equivalente a la prevista para la financiación de VIS<sup>31</sup>. Para promover este instrumento, el Gobierno Nacional creó una línea de redescuento en Findeter, que es ejecutada por operadores especializados en la atención de hogares de bajos ingresos (CCF, cooperativas y fondos de empleados), y a través de la cual se han redescotado, a enero de 2006, 5.487 créditos y microcréditos por valor de \$78.398 millones.
- Cobertura de inflación para créditos de vivienda: mediante este mecanismo, el

gobierno cubre a los deudores hipotecarios contra el riesgo de la variación de la UVR por encima de una meta de inflación de largo plazo definida por el Gobierno Nacional. De esta forma, los hogares que contraten esta cobertura tendrán conocimiento del comportamiento de las cuotas durante todo el periodo de amortización del crédito<sup>32</sup>.

- Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC): a través de estas, las personas que movilen recursos destinados a la adquisición de una vivienda quedan exentas de retención en la fuente.

<sup>31</sup> Según la Ley 546 de 1999, la tasa máxima de interés para créditos VIS es de 11%; y la de no VIS, de 13,92%.

<sup>32</sup> Ver Conpes 3200 y decretos 066 y 253 de 2003.

De igual manera, el Gobierno Nacional impulsó recientemente algunas medidas encaminadas a incrementar la producción de vivienda. De esta forma, la Ley 820 de 2003 estableció incentivos para promover la oferta de vivienda en alquiler y creó la figura de fondos inmobiliarios como un agente dinamizador del sector.

La meta del presente gobierno (2002-2006) es financiar la construcción de 400 mil viviendas de interés social; otorgar, mediante la línea de redescuento de Findeter, 20 mil microcréditos inmobiliarios para VIS; brindar seguro contra la inflación a 40 mil hogares; y lograr un crecimiento sostenido del PIB de edificaciones.

## 2. METAS, HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS

### Metas

Para lograr ciudades más amables en el 2019, la estrategia planteada en vivienda contempla cuatro metas: a) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios; b) mejorar las condiciones de los hogares que actualmente se localizan en asentamientos precarios; c) incrementar la participación del sector financiero en la financiación de vivienda; y d) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo (Tabla 6).

**Tabla 6**  
**Metas vivienda**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019	Inversión estimada en millones de pesos de 2005
<b>Meta 1</b> Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios.	Déficit cuantitativo de 19.4%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 millón de viviendas nuevas</li> <li>• Déficit 19% (se detiene su crecimiento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,9 millones de viviendas nuevas</li> <li>• Déficit 12,3%</li> </ul>	Inversión pública: \$11.816.860 (6%) Inversión privada: \$179.894.338 (94%)
<b>Meta 2</b> Mejorar las condiciones de hogares en asentamientos precarios.	Déficit cualitativo de 10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 240.000 viviendas mejoradas</li> <li>• Déficit 6%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 804.000 viviendas mejoradas</li> <li>• Déficit 0%</li> </ul>	Inversión pública: \$917.136 (39%) Inversión privada: \$1.447.864 (61%)
<b>Meta 3</b> Incrementar la participación del sector de financiación de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartera/PIB: 5,9%</li> <li>• LTV promedio: entre 20 y 25%</li> <li>• Desembolsos/PIB: 0,5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartera/PIB: 6,2%</li> <li>• LTV promedio: 40,1%</li> <li>• Desembolsos/PIB: 1,3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartera/PIB: 12,7%</li> <li>• LTV promedio: 63,9%</li> <li>• Desembolsos/PIB: 2,3%</li> </ul>	NA (cuantificado en la meta 1)
<b>Meta 4</b> Sector edificador eficiente y competitivo.	El MAVDT inició el montaje de la Red Nal de Información con el módulo SFV.	Red Nacional de Información. Pólizas de garantías y estándares de calidad		Inversión pública: \$22.500 (100%)

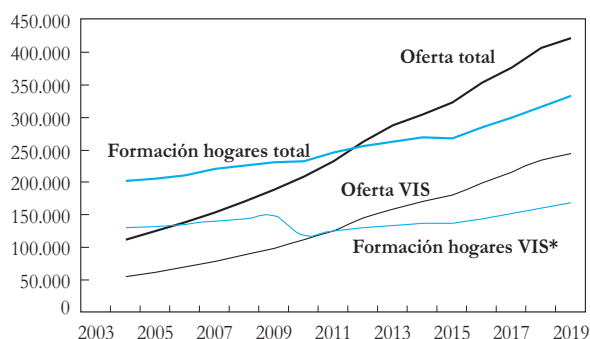
Fuente. Cálculos: DNP-DDUPA.

### *Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios*

Durante los próximos 15 años, se estima que se formarán 3,95 millones de hogares en las áreas urbanas del país. De esta forma, para evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y el incremento de los niveles de hacinamiento de las principales ciudades, se deben construir durante este periodo igual número de viviendas nuevas (263 mil anuales), de las cuales 2,1 millones deben ser de interés social (VIS) (Gráfico 27).

Respecto al segmento VIS, es importante anotar que la presente estrategia propone, como meta, implementar durante el periodo 2005–2010 instrumentos para consolidar el sistema de financiación de vivienda (ver Meta 3) y, de esta forma, disminuir la dependencia de este grupo de hogares, especialmente los de ingresos entre tres y cuatro SMLM, de los subsidios del Gobierno Nacional. Por esta razón, a partir de 2010, sólo se considerarán hogares VIS aquellos con ingresos inferiores a tres SMLM.

**Gráfico 27**  
**Proyección mercado de vivienda nueva, 2004**



\* Hogares VIS: 2004-2010: Y<4 SMLM - 2011-2019: Y< 3 SMLM.

La proyección de la oferta anual de vivienda, para la construcción de los 3,9 millones de viviendas a 2019, tiene como punto de partida las restricciones actuales y la tasa de construcción de vivienda observada durante el último lustro (2 unidades por mil habitantes). Por tanto, en una primera fase comprendida entre 2005 y 2012, el objetivo en esta meta es incrementar la oferta formal de 112 mil a 245 mil viviendas anuales, alcanzando así una tasa de construcción de 5 unidades por mil habitantes. En la segunda fase (2012 a 2019), el nivel de construcción de vivienda formal debe crecer gradualmente hasta alcanzar la producción de 400 mil unidades anuales en 2019, logrando de esta forma, durante este periodo, cubrir el déficit acumulado en la primera fase (300 mil hogares) por la diferencia entre incremento de hogares y construcción de vivienda.

Como se observa en el Gráfico 28, uno de los impactos esperados con el cumplimiento de esta meta es elevar a 244 el *stock* de viviendas por cada mil habitantes y alcanzar una tasa anual de producción de vivienda legal de 5,16 en promedio durante el periodo 2005-2019. Conviene resaltar que el cumplimiento de esta meta dependerá, en buena medida, de cómo se financiará la demanda y de las estrategias para la provisión de suelo urbano (ver el aparte correspondiente a Estrategias y Programas).

### *Mejorar las condiciones de los hogares en viviendas precarias*

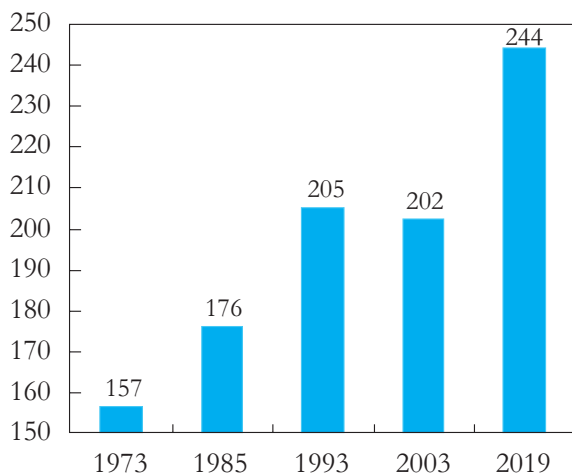
Como complemento del incremento de la cobertura de agua potable y saneamiento básico, el cual beneficiará a 350 mil hogares localizados en asentamiento precarios, se espera eliminar el déficit cualitativo para 2019 mejorando las viviendas de 473 mil hogares que presentan carencias de materiales y espacio (Gráfico 29a).

Para lograr esta meta, anualmente se deben mejorar en promedio 31.500 viviendas, de las cuales el gobierno nacional podría apoyar directamente con

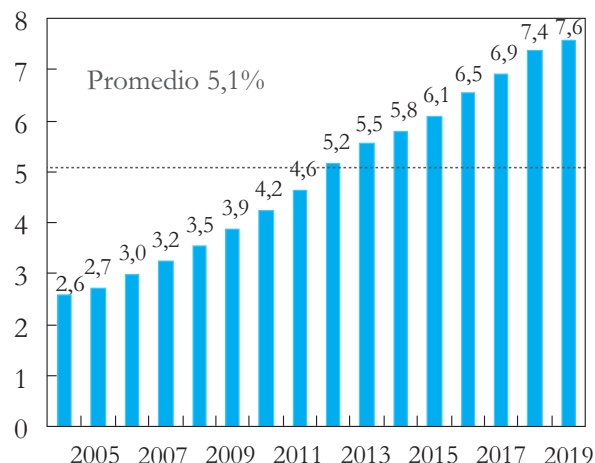
SFV a 18%; las demás deberán ser financiadas con recursos de las entidades territoriales, microcréditos y ahorro de los hogares.

**Gráfico 28**  
**Stock y producción de vivienda, 2004-2019**

**a. Stock de vivienda urbana por mil hab.**



**b. Tasa de producción de viviendas por mil hab.**



Fuente: Dane y DNP. Cálculos: DNP-DDUPA.

Cumpliendo estas dos primeras metas, el déficit habitacional en Colombia disminuirá 60%, pasando de 30% en 2002 a 12,2% en 2019.

*Incrementar la intermediación del sector de financiación de vivienda*

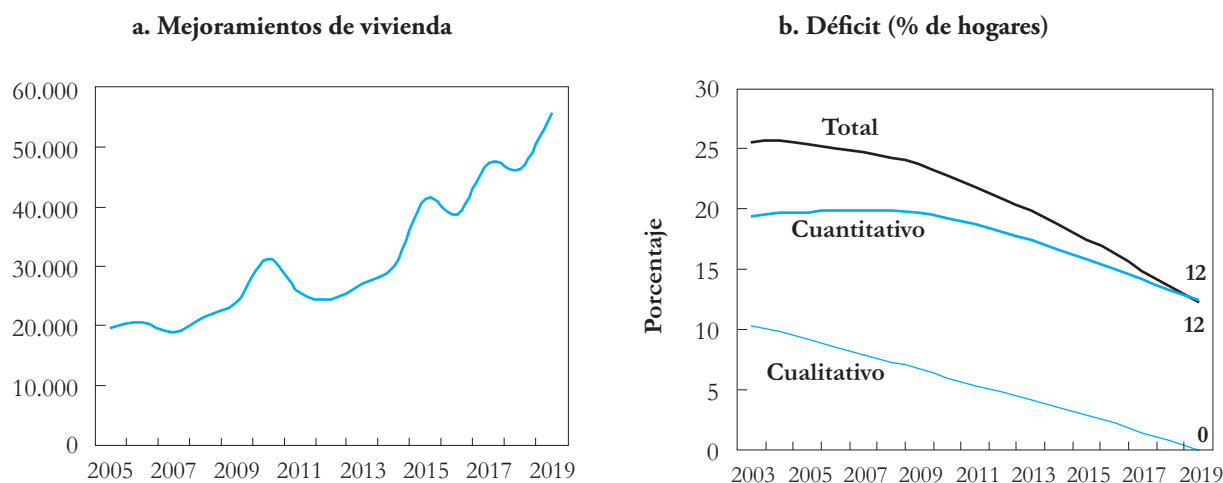
Para elevar el nivel de producción de vivienda es necesario un mayor apalancamiento de crédito del sector financiero. En la actualidad, se estima que sólo entre 20% y 25% del valor de las viviendas construidas anualmente se financian con créditos de vivienda de largo plazo. Por esta razón, los desembolsos anuales de crédito representan 0,5% del PIB, cuando en 1996 el sistema financiero desembolsó un monto equivalente a 2,6% del PIB.

Conforme a lo anterior, el objetivo de esta meta es alcanzar en 2019 un nivel de

intermediación financiera total de 64%, similar al observado a mediados de los noventa. Asimismo, considerando un crecimiento promedio de la economía de 5,2%, se deben incrementar los desembolsos anuales de crédito para vivienda de 0,5 a 2,3% del PIB, y la cartera hipotecaria alcanzará un monto equivalente a 12,7% del PIB (Gráfico 30).

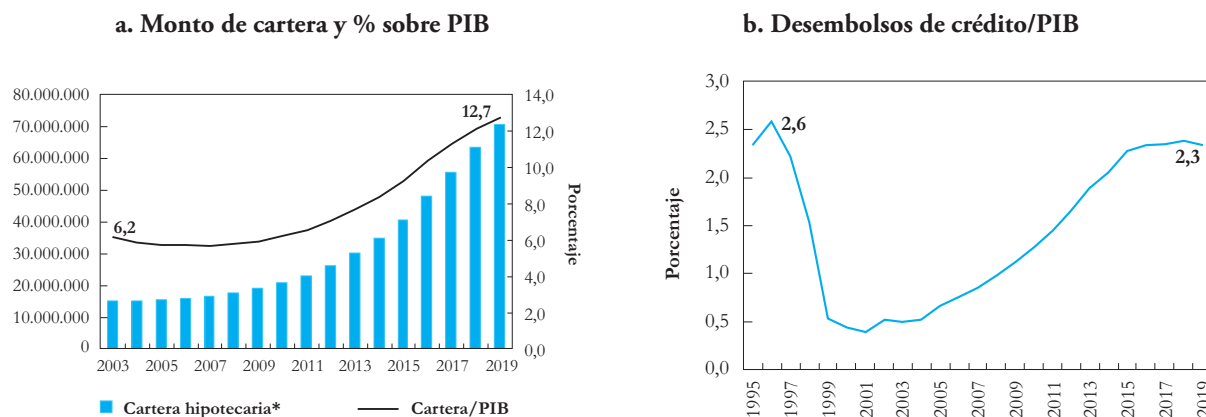
Como se muestra en el capítulo de Estrategias y Programas, la financiación de vivienda deberá realizarse con esquemas adecuados para cada segmento de la demanda, con especial énfasis en promover un nuevo sistema para los hogares vinculados a la economía informal y de bajos ingresos; y en consolidar de la financiación de largo plazo para hogares de estratos medios y altos.

**Gráfico 29**  
**Mejoramiento de vivienda y déficit**



Cálculos DNP-DDUPA-SV.

**Gráfico 30**  
**Cartera hipotecaria y desembolsos de crédito, 2004-2019**



Cálculos DNP-DDUPA.

### *Sector eficiente y competitivo*

Los progresos en materia de eficiencia deberán continuar. Por lo tanto, para 2019 se espera:

- A nivel institucional, consolidar la estructura del sector con base en la Red Nacional de Información<sup>33</sup>, mediante la cual se debe: a) articular la oferta y demanda de suelo y vivienda; b) facilitar el acceso a servicios financieros,

inmobiliarios y estadísticos; y c) administrar de manera transparente y eficiente los recursos de la Política Nacional de Vivienda.

<sup>33</sup> En 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial inició el montaje del sistema de información del subsidio como parte de la Red Nacional de Información. De igual forma, el Dane en coordinación con el MAVDT, el DNP y otras entidades y gremios del sector han venido trabajando en optimizar las estadísticas de vivienda y construcción.

- En complemento con las normas de sismo-resistencia, el sector debe promover viviendas de óptima calidad en cuanto a la estructura y los acabados. Para esto se debe implementar un esquema de garantías, mediante el cual el constructor, respaldado por las empresas aseguradoras, responda por la calidad de las viviendas.
- Mayor oferta de viviendas en *construcciones verdes o sostenibles*. Este tipo de edificaciones logran: a) ahorrar energía eléctrica utilizando fuentes alternativas (por ejemplo, energía solar, gas o eólica); b) reciclar parte del agua para destinarla a usos domésticos (no consumo); c) crear sistemas adecuados de ventilación natural en climas cálidos; d) aprovechar al máximo la iluminación natural; y e) utilizar materiales reciclables y de bajo impacto ambiental<sup>34</sup>.

**Tabla 7**  
**Costos metas vivienda (millones de pesos 2005)**

	Total 2005-2019				Promedio anual		
	No.	Monto \$	Monto US \$	%	No.	Monto \$	Monto US \$
<b>Total Vivienda nueva (1)+(2)</b>	<b>3.955.348</b>	<b>191.711.198</b>	<b>76.684</b>		<b>263.690</b>	<b>12.780.747</b>	<b>5.112</b>
<b>Total VIS (1)</b>	<b>2.182.965</b>	<b>49.920.551</b>	<b>19.968</b>		<b>145.531</b>	<b>3.328.037</b>	<b>1.331</b>
<b>Meta 1</b>							
<b>VIS con Subsidio</b>	<b>1.098.085</b>	<b>25.192.306</b>	<b>10.077</b>	<b>100%</b>	<b>73.206</b>	<b>1.679.487</b>	<b>672</b>
Subsidio Nacional (Gob y CCF)	1.098.085	7.994.391	3.198	32%	73.206	532.959	213
Entes territoriales	NA	1.537.750	615	6%		102.517	41
Ahorro	NA	4.544.345	1.818	18%	NA	302.956	121
Financiación	NA	11.115.821	4.446	44%	NA	741.055	296
<b>VIS sin Subsidio</b>	<b>1.084.880</b>	<b>24.728.245</b>	<b>9.891</b>	<b>100%</b>	<b>72.325</b>	<b>1.648.550</b>	<b>659</b>
Entes territoriales	NA	2.284.720	914	9%		152.315	61
Ahorro	NA	10.520.300	4.208	43%	NA	701.353	281
Financiación	NA	11.923.226	4.769	48%	NA	794.882	318
<b>No VIS (2)</b>	<b>1.772.383</b>	<b>141.790.647</b>	<b>56.716</b>	<b>100%</b>	<b>118.159</b>	<b>9.452.710</b>	<b>3.781</b>
Ahorro	NA	63.669.983	25.468	45%	NA	4.244.666	1.698
Financiación	NA	78.120.664	31.248	55%	NA	5.208.044	2.083
<b>Meta 2</b>							
<b>Mejoramiento (3)</b>	<b>473.000</b>	<b>2.365.000</b>	<b>946</b>	<b>100%</b>	<b>31.533</b>	<b>157.667</b>	<b>63</b>
Subsidios	83.054	332.218	133	14%	5.537	22.148	8,9
Ahorro hogares	NA	919.709	368	39%	NA	61.314	24,5
Entes territoriales	NA	584.918	234	25%	NA	38.995	15,6
Microcréditos	389.946	528.155	211	22%	25.996	35.210	14
<b>Meta 4</b>							
<b>Sector Edificador Eficiente (4)</b>		<b>22.500</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>		<b>1.500</b>	<b>0,6</b>
Red Nacional Información	NA	20.000	8	89%	NA	1.333	0,5
Promoción Calidad	NA	2.500	1	11%	NA	167	0,1
<b>Total (1)+(2)+(3)+(4)</b>		<b>194.098.698</b>	<b>77.639</b>	<b>na</b>		<b>12.939.913</b>	<b>5.176</b>

Cálculos DNP-DDUPA-SVDU.

<sup>34</sup> El impacto positivo de estas construcciones no es sólo con el medio ambiente (menores emisiones de gases). La menor utilización de energía en sistemas de iluminación, aire acondicionado, calefacción

y la posibilidad de reciclar parte del agua representarían un ahorro importante en los costos de los servicios públicos para los hogares y para el Estado en su provisión.

### Costos de la estrategia

Para atender los requerimientos futuros de demanda de vivienda nueva y cumplir con la meta de financiar 3,9 millones de viviendas, se requieren \$191,7 billones, de los cuales \$49,9 billones financiarían la construcción de viviendas de interés social. Asimismo, para el mejoramiento de las viviendas precarias se requieren \$2,3 billones y para la estrategia de sector edificador eficiente \$22.500 millones adicionales. En relación con las fuentes de financiación, los programas de subsidio financiarán en total \$8,3 billones (\$555 mil millones anuales); los entes territoriales, \$4,6 billones; el sector de financiación de vivienda, \$101,6 billones; y el ahorro de los hogares los \$79,6 billones restantes (Tabla 7).

**Tabla 8**  
**Balance macroeconómico**

Indicador	Valor
Total viviendas nuevas 2005-2019	3.955.348
Viviendas nuevas- promedio anual	263.690
Valor total viviendas (\$ millones)	191.711.198
Δ anual promedio PIB total	5,2%
Δ anual promedio número viviendas nuevas	9,24%
Δ anual promedio real valor total viviendas	8,29%

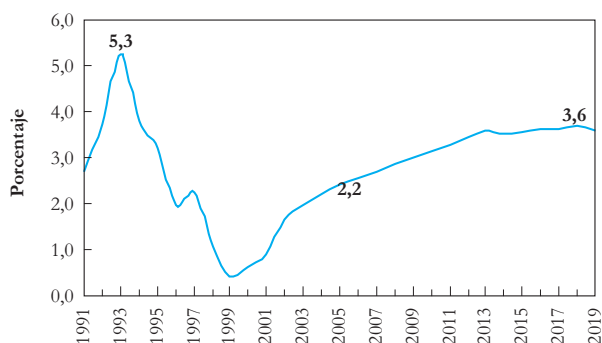
Fuente DNP-DDUPA-SVDU.

### Estrategias y programas

La construcción de 3,9 millones de unidades en los próximos 15 años es un reto importante para el sector edificador y financiero. Las estrategias para ampliar la oferta de vivienda se concentran en tres temas prioritarios: a) la disponibilidad de suelo urbano, que se discute como meta en el sector de desarrollo urbano; b) incremento de la participación del sistema de financiación de vivienda, y c) fortalecimiento del mercado de arrendamiento.

Es importante resaltar que el flujo anual de recursos requeridos para financiar las nuevas viviendas (crédito, subsidio y ahorro), medidos como porcentaje del PIB y bajo el supuesto de un crecimiento de 5,2% durante el periodo, no superan los niveles observados en la década de los noventa (Gráfico 30 y Gráfico 31). En la Tabla 8 se presentan los crecimientos promedios 2005-2019 del número de viviendas nuevas construidas y el valor de estas. Estos últimos indicadores muestran que, para cumplir con las metas de vivienda, el crecimiento promedio del PIB de edificaciones durante el periodo 2005-2019 debe estar entre 8 y 9%, tres puntos por encima del crecimiento promedio de la economía en este mismo periodo.

**Gráfico 31**  
**Valor anual de las viviendas/PIB**



Fuente DNP-DDUPA-SVDU.

#### *Incrementar la oferta y la participación del sector financiero*

Como se anotó anteriormente, la demanda de vivienda de interés social está segmentada. Por un lado, se tienen los hogares vinculados a la economía formal –asalariados– quienes están afiliados y aplican a los subsidios de las cajas de compensación familiar; y por otro, a los hogares vinculados al mercado de trabajo informal –independientes–, los cuales en materia de SFV

deben ser atendidos por el Gobierno Nacional. A su vez, en cada uno de estos segmentos es necesario agrupar los hogares por niveles de ingreso para,

de esta forma, definir estrategias diferenciales, en función del esquema de financiación para cada segmento de la demanda (ver Tabla 9).

**Tabla 9**  
**Esquemas de financiación por segmento de la demanda de vivienda nueva**

Segmento por ingresos	No. Hog. (miles)	%	Ahorro			Subsidio		Tipo financiación		
			10-20%	20-30%	30-40%	Nación	Local	Micro-crédito*	Crédito LP**	Estado actual
<b>Total Hogares</b>	3.955	100%								
<b>Hogares VIS</b>	2.183	55%								
<b>Informal</b>	1.630	41%								
<b>Informal 0-1</b>	472	12%								
Asistencial	203	5%								No existe
Doble SFV	268	7%	•			•	•			Muy limitado
<b>Informal 1-2</b>	651	16%								
SFV Nacional	488	12%	•			•		•		No existe
SFV local	163	4%	•				•			No existe
<b>Informal &gt;2</b>	507	13%		•				•		Muy limitado
<b>Formal</b>	553	14%								
Formal 1-2	261	7%	•			•		•		Limitado
Formal >2	292	7%			•			•		Existe
<b>Hogares No VIS</b>	1.772	45%								
Menor a 8	1.137	29%			•			•		Existe
Mayor a 8	635	16%			•			•		Existe

\* Montos inferiores a 25 SMLM y plazo inferior a 5 años

\*\* Montos superiores a 25 SMLM y plazo de 15 años.

Como se observa en la última columna de la Tabla 9, los esquemas con mayores dificultades son los que deben atender a los hogares informales con ingresos inferiores a dos SMLM (1,1 millones de hogares) dado que, por una parte, no existen instrumentos de carácter asistencial para hogares que no tienen posibilidades de adquirir una vivienda; y por otra, no se tiene un esquema de ahorro adecuado y de financiación que ofrezca el volumen de microcréditos necesario para atender la demanda anual de este segmento.

Los hogares informales con ingresos superiores a dos SMLM y los formales entre uno y dos SMLM tienen un acceso limitado al esquema de financiación vigente bajo la Ley 546 de 1999. Finalmente, los hogares formales con ingresos superiores a dos SMLM y los hogares no VIS

pueden acceder, sin mayores dificultades, al sistema de financiación hipotecaria existente en el país, aunque la confianza sobre este debe fortalecerse.

Conforme a lo anterior, por el lado de la demanda, las estrategias puntuales para fortalecer la financiación de vivienda son:

1. Para los hogares VIS se debe crear, mediante Ley de la República, un esquema adecuado de ahorro programado que permita bancarizar a los hogares vinculados a la economía informal, garantizando, previo cumplimiento del compromiso de ahorro, tasas de interés que mantengan el poder adquisitivo de los ahorros y acceso a crédito o microcrédito inmobiliario.
2. La política de vivienda de interés social debe crear los mecanismos para concentrar, en los

hogares informales con ingresos inferiores a dos SMLM (28% de la demanda total), los subsidios de todas las entidades vinculadas. Asimismo, se deben definir reglas claras e inflexibles para la distribución regional y entre los diferentes programas de los recursos disponibles.

3. Como complemento a lo anterior, se debe mejorar la distribución regional de los recursos para subsidio de las cajas de compensación familiar, revisando y ajustando la normatividad que define la destinación de recursos a sus fondos de vivienda de interés social.
4. Fomentar y fortalecer la participación de los municipios y departamentos en el otorgamiento de subsidios de vivienda a hogares informales con ingresos inferiores a dos SMLM. Para los hogares de cero a un SMLM, estos subsidios complementarán el subsidio nacional y el aporte de los hogares. En aquellos con ingresos entre uno y dos SMLM, los subsidios locales complementarán el aporte de los hogares y el microcrédito.
5. Finalmente, para garantizar la financiación de los hogares de ingresos medios y altos a largo plazo, se debe fortalecer la UVR como instrumento de indexación, fomentar el crédito en pesos a largo plazo e incentivar la financiación de vivienda con plazos superiores a 15 años.

Como complemento de las anteriores medidas, por el lado de la oferta de financiación de vivienda las estrategias planteadas son las siguientes:

1. Como asunto prioritario se debe promover la oferta de financiación a hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal. Para tal efecto se requiere crear: a) un sistema de fondeo para entidades que se especialicen en este tipo de cartera, que podrá tener tasas preferenciales para algunos segmentos de la demanda; b) un esquema de garantías que disminuya efectivamente el costo de

administración de esta cartera; c) sistemas especializados de información crediticia para hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal; d) esquemas adecuados y flexibles de regulación y supervisión; y e) entidades especializadas en originar y administrar este tipo de cartera.

2. Disminuir el riesgo jurídico y garantizar estabilidad normativa en el sistema de financiación de vivienda de largo plazo. Para tal efecto, se debe definir claramente el alcance de las disposiciones constitucionales en vivienda; fortalecer el marco legal vigente para agilizar los procesos ejecutivos; para incorporar elementos del mercado, eliminar los topes a las tasas de interés remuneratorias de los créditos<sup>35</sup> y delimitar y precisar los alcances de las actuaciones de las instancias judiciales.
3. Especializar el sistema de financiación de vivienda de largo plazo, para hogares de ingresos medios y altos. Siguiendo el modelo norteamericano, se hace necesario especializar o crear nuevas entidades para el desarrollo de actividades en originación, administración y fondeo. Con esto, la eficiencia del sector se incrementa y disminuyen las tasas de intermediación.
4. Fomentar la participación del mercado de capitales en la financiación de viviendas mediante: a) el desarrollo de los recién creados fondos inmobiliarios; b) consolidación de la titularización hipotecaria como mecanismo de fondeo a largo plazo, para lo cual será necesario desarrollar un mercado más amplio (con 50% de la cartera hipotecaria) y más competitivo; c) desarrollo de los bonos hipotecarios creados por la Ley 546 de 1999; y d) dado que la tasa de interés para créditos de vivienda tiene tope, a corto plazo se requiere diferenciar el mercado de títulos

<sup>35</sup> El tope vigente restringe la oferta de créditos a hogares de bajos ingresos.

hipotecarios del mercado de deuda pública. Esto con el propósito de disminuir el costo de fondeo del sistema de financiación de vivienda.

*Fomentar el alquiler de vivienda y formalización del mercado existente*

El mercado formal e informal de arrendamiento en Colombia atiende a 36% de los hogares urbanos del País. Por factores relacionados con el mercado laboral, movilidad regional, preferencias y ciclo de vida del hogar y de financiación de vivienda (restricciones de ingreso en algunos segmentos de hogares), se estima que, por lo menos, entre 35% y 40% de los hogares urbanos del país tendrán como tenencia el arrendamiento durante algún periodo de su ciclo de vida.

Por esta razón, en los próximos 15 años es importante formalizar el mercado de arrendamiento y ampliar el *stock* de viviendas en alquiler (especialmente VIS) impulsando las políticas y el uso de los incentivos tributarios definidos por la Ley 820 de 2003. Para esto se requiere: a) mayor difusión de la política y sus instrumentos; b) revisar la reglamentación de la Ley de Arrendamiento en temas relacionados con servicios públicos, de modo que permita aplicar las garantías y seguros definidos por la Ley; c) fortalecer la gestión de proyectos de vivienda de interés social en zonas de renovación y redesarrollo; y d) articular el arrendamiento con las demás estrategias definidas en este documento, especialmente para la atención de la población de más bajos ingresos y la vulnerable.

*Mejorar las condiciones de los hogares en viviendas precarias:*

Para cumplir la Meta 2 (Mejorar las condiciones de los hogares en viviendas precarias), las acciones se deben concentrar en:

1. Promover programas de mejoramiento integral de barrios. Para el desarrollo de estos programas se deben articular las inversiones sectoriales (infraestructura y servicios

públicos), los recursos de microcréditos, los subsidios de vivienda, la política de arrendamiento y los procesos de titulación.

Para el éxito de estos programas se requiere el apoyo técnico del Gobierno Nacional a las entidades territoriales en la formulación de proyectos, vinculando, en donde sea posible, la banca multilateral y las agencias de cooperación nacional e internacional.

2. Promover procesos de titulación masiva, a través de capacitación y programas de asistencia técnica. En el corto plazo el MAVDT espera desarrollar, con los municipios, procesos de titulación en cien mil predios.

*Sector edificador eficiente y competitivo*

1. Desarrollar la Red Nacional de Información de Vivienda como un instrumento para articular las acciones de las instituciones públicas y privadas del sector y mejorar la información estadística (el MAVDT inició en 2004 el montaje de esta red con el módulo de SFV).
2. Promover viviendas de óptima calidad, para lo cual se debe: a) crear la póliza de garantía de la vivienda exigiendo a las empresas de construcción una duración legal mínima equivalente al plazo de la póliza; b) lograr que la totalidad de las entidades públicas y privadas del sector obtengan certificado de calidad; c) homologar y estandarizar sistemas de construcción alternativos y divulgar los ya aprobados, para una mayor utilización en las regiones apartadas del país; d) promover campañas de educación al consumidor de vivienda, con el fin de que éstos exijan la calidad de las nuevas viviendas en cuanto a diseño, acabados y equipamientos individuales y colectivos; y e) incluir dentro de los instrumentos de la política de vivienda, incentivos para la oferta de viviendas *edificaciones verdes o autosostenibles*.

# AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

## 1. DIAGNÓSTICO

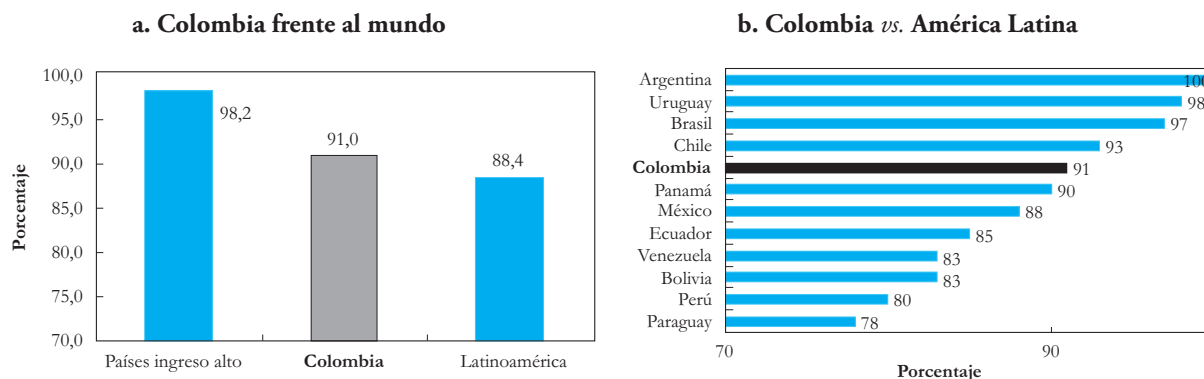
### Cobertura y calidad

#### *Acueducto y alcantarillado*

Colombia presenta un nivel global de coberturas de acceso a agua mejorada<sup>36</sup> por encima del promedio latinoamericano (Gráfico 32).

Las coberturas han tenido una tendencia creciente en los últimos treinta años, que las llevó de 51 a 86% en acueducto y de 38 a 71% en alcantarillado<sup>37</sup> (Gráfico 33). Este crecimiento se aceleró desde principios de la década de los noventa, como resultado de las reformas al sector introducidas en la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios).

**Gráfico 32**  
**Población con acceso a agua mejorada\*, 2000**



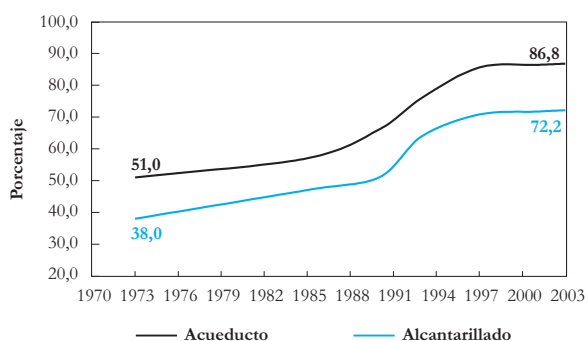
\* Población con acceso a por lo menos 20 litros diarios por persona, a máximo 1km. de distancia de una fuente mejorada como conexión doméstica, pública, pozo protegido o recolección de lluvia (OMS).

Fuente: Banco Mundial 2004.

<sup>36</sup> Población con acceso a por lo menos 20 litros diarios por persona, a máximo 1km de distancia de una fuente mejorada como conexión doméstica, pública, pozo protegido o recolección de lluvia (OMS).

<sup>37</sup> Las coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado son de 97,4 y 90,2%, respectivamente (Dane, ECV 2003). Los datos incluyen soluciones alternativas.

**Gráfico 33**  
**Evolución de las coberturas nacionales\***



Fuentes coberturas observadas: Dane, Censos (1973, 1985, 1993), ECV (2003).

\* Las coberturas no incluyen soluciones alternativas en abastecimiento de agua ni soluciones sanitarias individuales.

Las coberturas nominales de acueducto y alcantarillado urbanas y las rurales, se presentan para 1993 y 2003 en el Cuadro 10<sup>38</sup>. Aunque se debe tener en cuenta que las observaciones de cada año corresponden a fuentes diferentes (Censo y Encuesta de Calidad de Vida), se aprecian incrementos de coberturas que deben ser valorados en relación con los recursos invertidos y los significativos desequilibrios entre regiones, con rezagos importantes en departamentos de las costas Atlántica y Pacífica (Gráfico 34). En las cuatro principales ciudades, las coberturas se acercan a 100%; en el resto de capitales departamentales (Pasto, Ibagué, Yopal, Santa Marta, Florencia, Cartagena, Cúcuta, Montería y las ciudades de los antiguos territorios nacionales) se observan coberturas inferiores a 90%.

**Cuadro 10**  
**Coberturas nominales urbanas y rurales**

Servicio	Censo 1993	ECV 2003	Nuevos beneficiarios 1993-2003 Millones de Hab.
<b>Urbano</b>			
Acueducto	94,6%	97,4%	6,7
Alcantarillado	81,8%	90,2%	7,7
<b>Rural</b>			
Acueducto y otras soluciones de abastecimiento*	41,1%	66,0%	3,4
Alcantarillado + soluciones individuales	50,8%	57,9%	1,3
Alcantarillado	14,4%	15,2%	
Soluciones individuales	36,4%	42,7%	
<b>Total Nacional</b>			
Acueducto + otras soluciones de abastecimiento	79,7%**	90,0%	10,1
Alcantarillado + Soluciones individuales	73,2%	82,0%	9,0

\* Abastecimiento de agua: pozos, aljibes y pilas públicas.

\*\* Sólo incluye acueducto, la información no disponible para otras soluciones.

ECV: Encuesta de calidad de vida.

Al utilizar estimaciones de costos unitarios y nuevos usuarios atendidos, en relación con los recursos invertidos en el sector, se puede inferir que las coberturas son inferiores a las que potencialmente se podrían haber alcanzado, lo que permitiría concluir que existen algunas ineficiencias en la

asignación y utilización de los recursos<sup>39</sup>. En general los departamentos que presentaban menor cobertura

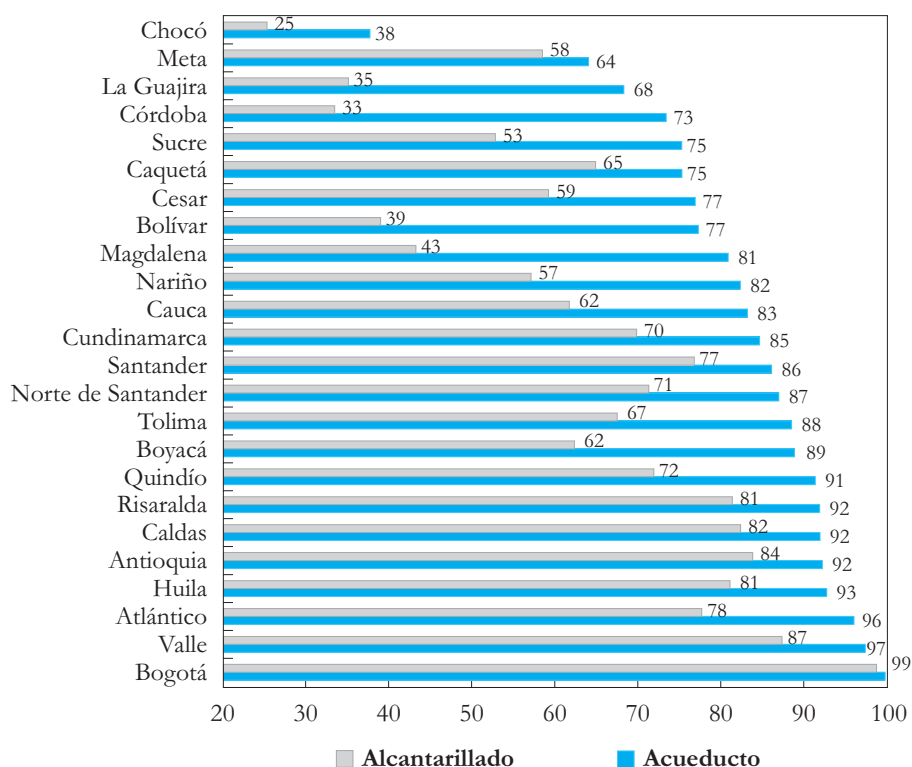
<sup>38</sup> Las coberturas nominales no tienen en cuenta las deficiencias en continuidad o calidad del agua.

<sup>39</sup> Cálculos en este sentido se presentan en el documento "El Sistema general de participaciones en agua potable y saneamiento básico", DNP, Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, 2004.

en 1996 lograron los mayores incrementos durante los siguientes años, mostrando así algún grado de convergencia (Gráfico 35). Sin embargo, algunos departamentos se alejan de esta tendencia, a pesar de haber recibido recursos acordes con sus necesidades,

reflejando una menor efectividad o eficiencia en el uso de los recursos. No obstante lo anterior, la distribución de recursos también se puede mejorar para hacerla más consistente con las disparidades regionales.

**Gráfico 34**  
**Coberturas departamentales, 2003**



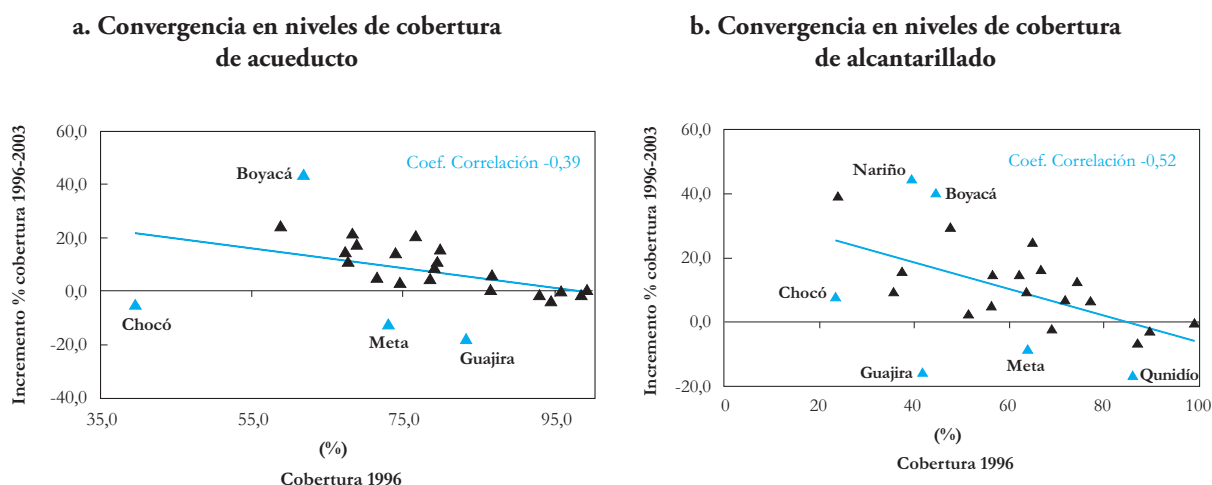
Fuente: Dane, ECH (2003).

Por otra parte, se debe considerar que parte de los recursos se han dirigido a inversiones que han permitido mejorar el estado de los sistemas que se encontraban deteriorados por deficiencias históricas en mantenimiento, reducir las pérdidas de agua y mejorar la continuidad del servicio (Cuadro 11).

De acuerdo con el Inventario Sanitario Rural llevado a cabo entre 2001 y 2002 por el

MAVDT, se encontró que 56% de la población tenía acceso a alguna forma de abastecimiento de agua (Cuadro 12). Sin embargo, sólo 12% contaba con agua tratada. Si bien es cierto que se debe prestar atención al desarrollo del sector en las zonas rurales, la provisión de servicios básicos en las zonas urbanas continuará demandando la mayor parte de recursos por el crecimiento de las ciudades.

**Gráfico 35**  
**Convergencia en coberturas**



Fuente: ENH (1996) y ECH (2004).

**Cuadro 11**  
**Continuidad del servicio por regiones**

Año	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica	Bogotá	Antioquia	Valle del Cauca	Total
1997	48,3%	61,7%	75,6%	65,1%	79,9%	84,1%	93,2%	71,4%
2003	56,7%	76,8%	88,3%	73,0%	97,4%	96,2%	92,7%	82,6%

Fuente: ECV.

En cuanto a la calidad del agua suministrada, la realidad es diversa. En ciudades grandes e intermedias se han logrado niveles de calidad excelentes y satisfactorios; sin embargo, en muchos municipios de menor tamaño se siguen presentando serias deficiencias respecto a los parámetros establecidos en la normatividad vigente. Los problemas de calidad del agua están relacionados con la baja capacidad institucional, operativa y financiera de empresas pequeñas y municipios que continúan prestando el servicio de forma directa, deficiencias en el desarrollo de infraestructura, compra de insumos de potabilización y formación de capital humano.

En cuanto al tratamiento de aguas residuales, el país cuenta con sistemas para tratar hasta 20% de las aguas residuales urbanas; sin embargo, su utilización efectiva cubre sólo cerca de 10%, ya sea por su deficiente operación o por el rezago de coberturas de alcantarillado<sup>40</sup>. Esto evidencia que algunas de las inversiones en este campo no se han llevado a cabo dentro de planes integrales de inversión.

*Residuos sólidos*

En Colombia se generan diariamente cerca de 27.500 toneladas de residuos sólidos, de las

<sup>40</sup> Cálculos DNP- DDUPA, a partir de Universidad de los Andes (2002), Estudio Decenal de Descontaminación Hídrica.

cuales 40% (12.800 toneladas) se producen en las cuatro grandes ciudades capitales; 8,7% en el resto de las capitales departamentales y 40,6% en los 1054 municipios restantes<sup>41</sup>.

**Cuadro 12**  
**Cobertura rural según tipo de abastecimiento de agua, 2001**

Nivel de servicio	Tipo de servicio	Características del servicio			Población atendida
		Sistema colectivo	Tratamiento	Sistema de distribución	%
0	Sin servicio	No	No	No	44%
1	Abasto 1	No	No	Acarreo Pila pública o con pila pública y acarreo	3%
2	Abasto 2	Sí	No		1%
3	Abasto 3	Sí	No	Redes y conexión domiciliaria	40%
4	Acueducto 1	Sí	Sí, desinfección	Redes y conexión domiciliaria	3%
5	Acueducto 2	Sí	Sí, Planta de tratamiento de agua potable	Redes y conexión domiciliaria	9%
<b>Total</b>					<b>100%</b>

Fuente: MAVDT (2001), Inventario Sanitario Rural.

La cobertura urbana promedio del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos es de 97%. En muchos municipios menores no hay una continuidad adecuada en el servicio de recolección, por lo cual la población recurre a otras alternativas como la quema de los residuos o la disposición en sitios no autorizados. En el área rural, 98,4% de los usuarios emplean alternativas individuales para la evacuación y eliminación de los residuos sólidos<sup>42</sup>.

Sólo 357 municipios reportan que sus residuos sólidos son dispuestos en rellenos sanitarios. En el Gráfico 36 se presenta la proporción de municipios por departamento que manifiestan contar con acceso a un relleno sanitario, donde sobresalen positivamente los departamentos del Eje Cafetero, Antioquia, Valle y Norte de Santander. Se estima que alrededor de la mitad de los rellenos sanitarios reportados no cumplen con las especificaciones para ser clasificados como tales o no operan de forma adecuada. El resto

de municipios del país disponen sus residuos en botaderos a cielo abierto, enterramientos y cuerpos de agua.

Los residuos son principalmente de carácter orgánico; sin embargo, las características varían de acuerdo con las condiciones geográficas y económicas de la población, con tendencia al aumento de la fracción orgánica en las poblaciones de menor ingreso y en las más distantes a las capitales departamentales. El aprovechamiento de residuos sólidos se estima en cerca de 10% de los residuos generados en el país.

### Aspectos institucionales

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones fundamentales al marco institucional de

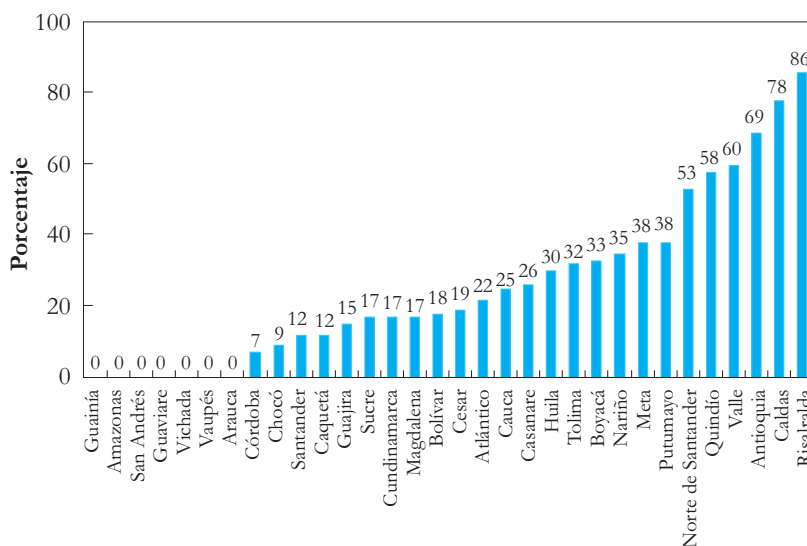
<sup>41</sup> Fuente: SSPD. (2001). El 20% de los residuos a nivel nacional se produce en Bogotá, seguido de Medellín con 8,8%, Cali con 6,6% y Barranquilla con 5,3%.

<sup>42</sup> Inventario Sanitario Rural, 2001. MAVDT.

los servicios públicos domiciliarios en Colombia, que se concretaron en la Ley 142 de 1994, y que han generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, como incrementos en

coberturas, mejor calidad y mayor confiabilidad en el servicio, mejoramiento de la gestión empresarial y mayor participación del sector privado.

**Gráfico 36**  
**Proporción de municipios que disponen residuos en rellenos sanitarios, 2001**



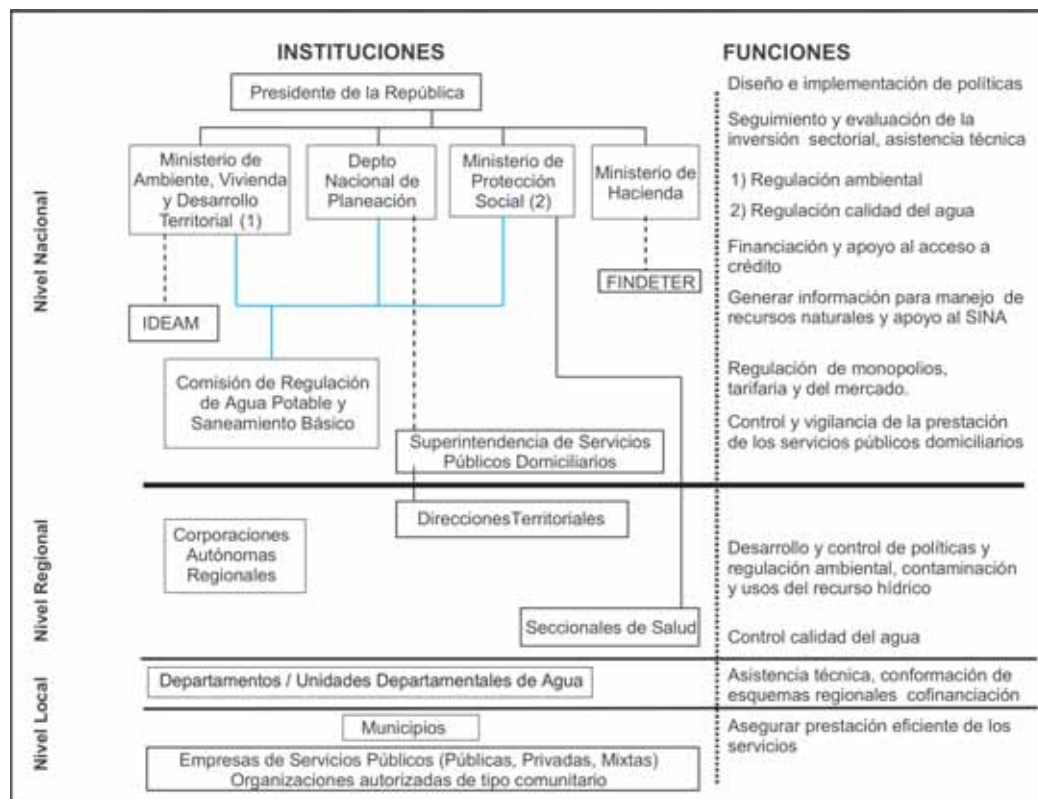
Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Estas mejoras han favorecido a una porción importante de la población concentrada en ciudades de mayor tamaño y algunas intermedias, aunque también se han observado procesos exitosos de organizaciones de tipo comunitario en municipios menores. Sin embargo, muchas administraciones municipales han ignorado o utilizado ineficientemente los instrumentos disponibles para cumplir con el mandato legal que sobre ellas recae: el de asegurar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico en sus territorios.

La estructura institucional del sector se fundamenta en la separación de roles entre el Gobierno Nacional, encargado de la formulación de la política sectorial, la regulación y el control, y los municipios, encargados de asegurar la prestación eficiente

de los servicios. Las competencias de regulación y control ejercidas por el Gobierno Nacional se encuentran asignadas a diferentes entidades. Se destaca la separación de las funciones de vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de acueducto, alcantarillado y aseo, asignadas a la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios (SSPD), de las funciones de regulación tarifaria, de mercados y de monopolios, en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Además, existen competencias intermedias en el nivel regional, asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los Departamentos y a seccionales o direcciones territoriales pertenecientes a entidades del Gobierno Central. El esquema institucional general se resume en el Diagrama 4.

**Diagrama 4**  
**Esquema institucional del sector de agua y saneamiento básico**



Una descripción general de las funciones de los diferentes entes se presenta a continuación:

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT):** formula y ejecuta las políticas sectoriales, planes y programas; y promueve la gestión eficiente de los prestadores y la reglamentación técnica del sector.

**Departamento Nacional de Planeación (DNP):** participa en el diseño y formulación de la política sectorial y realiza el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos de inversión sectorial. También brinda asistencia técnica a las entidades territoriales; coordina el acceso del sector a crédito con la banca multilateral; y apoya las actividades a cargo de

la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), en relación con la regulación, supervisión y control.

**La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA):** es la entidad nacional encargada de la regulación económica de los servicios de agua potable y saneamiento básico, en temas como el diseño de las metodologías tarifarias, la determinación de parámetros de calidad en la prestación de los servicios, el desarrollo de la metodología para evaluar la gestión y eficiencia de los prestadores, y la regulación de los monopolios y de los mercados. La CRA es una Unidad Administrativa Especial, con

autonomía técnica y adscrita al MAVDT. La Comisión, como instancia de toma de decisiones regulatorias, está conformada por cuatro expertos comisionados nombrados por el Presidente de la República por periodos fijos: el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien la preside; el Ministro de Protección Social; y el Director del Departamento Nacional de Planeación. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios tiene voz pero no voto en la Comisión y las decisiones se toman por mayoría.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD): realiza el control y vigilancia de los prestadores de los servicios; entre otros aspectos, debe vigilar la adecuada aplicación de las regulaciones expedidas por la CRA. Administra el Sistema Único de Información de los servicios y debe tomar posesión de los prestadores con fines administrativos o de liquidación por causales establecidas en la ley. Así mismo, vigila el manejo de los subsidios de la Nación, los departamentos y los municipios.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR): tienen a su cargo ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables. De igual forma, definen los objetivos de descontaminación y de uso de las fuentes de agua para las cuencas bajo su jurisdicción; otorgan las concesiones para el uso del agua y administran, de acuerdo con la ley y la reglamentación del MAVDT, las tasas retributivas y compensatorias por el uso del agua.

El Ministerio de la Protección Social (MPS): establece, vigila y controla los parámetros de calidad del agua suministrada para consumo humano y las secretarías departamentales de salud realizan labores de control.

Los departamentos: tienen la función de apoyar financiera, técnica y administrativamente a

los municipios para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos. También respaldan la conformación de asociaciones de municipios para la prestación de los servicios, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, bajo esquemas regionales.

Este esquema de “multirreguladores” y competencias en diferentes niveles territoriales, bajo una estructura descentralizada de prestación de los servicios, exige un alto grado de coordinación interinstitucional y de políticas claras para evitar conflictos entre objetivos ambientales, técnicos, de calidad del agua y tarifarios. Esta coordinación interinstitucional se debe fortalecer.

Las funciones de regulación de la CRA y de la SSPD son esenciales para el desarrollo del sector, deben estar conformadas por equipos humanos con alta capacidad técnica y contar con recursos suficientes. Si bien, se han observado avances en el desarrollo institucional de estas entidades, éste es un aspecto por fortalecer. Las limitaciones de recursos y la alta dispersión del sector, con un gran número de prestadores, dificultan el cumplimiento de estas funciones.

En el nivel local, muchas de las administraciones municipales no han adelantado la transformación empresarial para la prestación de los servicios y mantienen estructuras ineficientes. Existe resistencia a incrementos tarifarios factibles y no han aplicado las metodologías tarifarias o los planes de transición, para alcanzar las tarifas meta de acuerdo con los porcentajes máximos de subsidios establecidos en la ley y los planes de transición gradual que debían culminar en diciembre de 2005.

A pesar de las disposiciones de orden legal, persiste la prestación directa por parte de muchos municipios, con baja capacidad técnica, injerencia política en la administración del servicio y resistencia a la entrada de operadores

especializados. Los consensos políticos y sociales a nivel local para entregar la prestación del servicio a un operador especializado son demorados y los instrumentos del Estado para generar procesos de transformación empresarial están dispersos y no se cuenta con la concentración de recursos necesaria.

La estructuración de procesos de modernización empresarial, liderados por el MAVDT; las tomas de posesión y liquidación, competencia de la SSPD; y la liquidación de empresas públicas ineficientes, competencia de la CRA, son acciones que culminan en un proceso especializado de entrega de la prestación del servicio a un tercero. No existe un mecanismo institucional eficiente que articule estas funciones para adelantar los procesos de manera más ágil.

En materia ambiental, existe un incipiente desarrollo del sistema de planificación para el manejo integral de cuencas hidrográficas: los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCA) están a cargo de las autoridades ambientales regionales y los planes de saneamiento y el manejo de vertimientos, a cargo de los prestadores de los servicios.

Para el manejo de residuos sólidos, uno de los principales problemas es la discrecionalidad de las autoridades ambientales regionales para restringir la ubicación de los sitios de disposición final, muchas veces sin sustento técnico y económico. Este problema se agrava en la actualidad por la expiración de autorizaciones ambientales y la terminación de la vida útil de rellenos sanitarios. Así mismo, las comunidades rechazan la ubicación de estos sitios en áreas cercanas debido a percepciones erradas acerca de las implicaciones de un relleno sanitario manejado de manera adecuada.

Finalmente, cabe resaltar las deficiencias que el sector ha tenido en materia de la información necesaria para el diseño de políticas, la

regulación y el control. La Ley 689 de 2001 asignó a la Superintendencia de Servicios la responsabilidad de administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI). No obstante los avances logrados en el SUI, se han detectado inconsistencias que tienen su origen en el reporte de prestadores, frente a lo cual la SSPD ha iniciado un programa de asistencia técnica y capacitación para el reporte oportuno y completo de la información solicitada, así como mecanismos de validación de la misma.

## **Estructura de la industria**

Las reformas institucionales de los últimos quince años han apuntado a que el sector evolucione hacia un manejo más empresarial de la prestación de los servicios y han abierto un espacio más claro para la participación privada. El resultado es un mayor número de empresas dentro del sector y la conformación de un mercado incipiente de operadores especializados en los diferentes servicios.

### *Acueducto y alcantarillado*

El sector se caracteriza por un número elevado de entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado y su marcada dispersión. Se estima que existen en el país más de 12 mil prestadores, de los cuales 2.244 se encuentran registrados ante la SSPD, ubicados en 887 municipios, para un promedio de 2.5 operadores por municipio. Este indicador se incrementa en los municipios de mayor tamaño y no se relaciona únicamente con la existencia de pequeños prestadores rurales, sino que corresponde a una realidad urbana. La baja concentración se presenta no sólo por la existencia de más de un prestador en un municipio determinado o en su casco urbano, sino por la presencia de prestadores diferentes en municipios que podrían

compartir uno solo, con beneficios en economías de escala<sup>43</sup>.

La reforma enmarcada en la Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos, determinó que se iniciaran procesos de transformación empresarial y que los municipios actuaran como prestadores directos de los servicios sólo en casos excepcionales, habiendo agotado procesos de invitación a empresas de servicios públicos para su prestación.

Sin embargo, la mayoría de municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa y muchas comunidades se han organizado

mediante otras figuras para prestar el servicio de forma independiente. Una proporción importante de los municipios con más de cincuenta mil habitantes han adelantado dicha transformación como Empresas de Servicios Públicos (ESP) privadas, mixtas u oficiales; sin embargo, se estima que, como máximo 23% de los municipios entre 25 mil y 50 mil habitantes (45 de 193 municipios) lo han hecho<sup>44</sup>. En los municipios menores (categorías 5 y 6), que están dentro del rango de menores de 25 mil habitantes, la ley prevé la conformación de organizaciones de tipo comunitario.

**Cuadro 13**  
**Clasificación prestadores por tamaño de municipios, 2006\***

Rango de habitantes	Número de municipios	Municipios con prestador registrado	ESP Privada		ESP Mixta		ESP Oficial **		Municipio prestador directo		Total
			No	%	No	%	No	%	No	%	
>50,000	125	124	101	42%	20	8%	98	41%	20	8%	239
25,000 - 50,000	193	173	28	14%	5	3%	107	54%	59	30%	199
< 25,000	800	590	53	9%	6	1%	154	27%	366	63%	579
<b>Total</b>	<b>1118</b>	<b>887</b>	<b>182</b>	<b>18%</b>	<b>31</b>	<b>3%</b>	<b>359</b>	<b>63%</b>	<b>445</b>	<b>44%</b>	<b>1017</b>

\* No incluye organizaciones comunitarias ni productores marginales

\*\* Incluye sociedades por acciones oficiales y empresas industriales y comerciales del Estado. Entre estas últimas existen algunas que incumplen la Ley 142 al ser creadas después de enero de 1998.

Fuente: Registro de prestadores en la SSPD (abril de 2006).

De los 239 prestadores registrados en municipios de más de 50 mil habitantes, sin incluir las organizaciones de tipo comunitario, 101 son privados y 20 son de carácter mixto, para una participación privada de 50% (Cuadro 13). Se estima que en el rango de 50 mil a 100 mil habitantes existe participación privada en 34% del total de prestadores registrados. En los de menos de 50 mil habitantes se registran 92 prestadores con participación privada, el 64% de los cuales se registra en municipios de menos de 25 mil habitantes. La situación general muestra que la participación privada es factible, bajo diferentes

esquemas, en un amplio rango de tamaños de mercado<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Las economías se pueden lograr no sólo en el componente de inversión, que puede ser menos frecuente por los altos costos de transporte, sino en los componentes de administración, operación y mantenimiento, sin que sea necesario contar con sistemas interconectados. Una experiencia positiva en este sentido es la de Acúvalle en el departamento del Valle del Cauca (Económica Consultores, 2004).

<sup>44</sup> En algunos municipios se constituyeron empresas industriales y comerciales del Estado como prestadores, por fuera del marco legal.

<sup>45</sup> Existen, en la actualidad, por lo menos 99 municipios con operadores especializados de carácter privado, atendidos por al menos 30 grupos empresariales. Seis de los treinta grupos son extranjeros y operan en 20 municipios, mientras que los 79 municipios restantes son operados por pequeños y medianos grupos nacionales, entre los cuales se observan cerca de 24 grupos empresariales en proceso de consolidación.

Por otra parte, se han registrado 1.227 organizaciones autorizadas de tipo comunitario, que se constituyen en una forma de participación privada y que con el apoyo del Gobierno Nacional y local, deben evolucionar para funcionar como microempresas. De estas organizaciones, 946 (77,1%) se ubican en áreas rurales y 913 (74,4%) en los municipios de menos de 50 mil habitantes (Cuadro 14).

En algunos casos, estas figuras de prestación del servicio pueden ser eficientes, tanto en su operación como en términos de estructura de mercado, por su ubicación en zonas alejadas de centros urbanos. Otros casos pueden resultar exitosos operativamente y en su relación con la comunidad al mostrar costos relativamente bajos, aún ubicándose dentro o en la proximidad de centros urbanos, pero podrían estar generando una estructura industrial subóptima. Por otra parte, aunque no se tienen casos documentados, se conocen casos de este tipo de organizaciones que prestan el servicio con niveles de calidad muy deficientes, a población que podría ser atendida por el operador principal existente en la zona.

Es necesario profundizar en el conocimiento de las experiencias de estas organizaciones y en la determinación de criterios objetivos para establecer bajo qué condiciones se deben fortalecer y en qué casos deberían integrarse a los sistemas principales.

Cabe resaltar que se ha venido implementando una política de impulso a proyectos de transformación empresarial bajo esquemas regionales, que debe conducir a una estructura más compacta. Del adecuado diseño de contratos depende la sostenibilidad y credibilidad de los programas de entrada de operadores especializados. De los 35 proyectos adelantados bajo el Programa de Modernización Empresarial<sup>46</sup>, entre 2001 y 2006, 15 son de carácter regional

para incluir por lo menos dos municipios y 26 involucran municipios con menos de 50 mil habitantes en zona urbana. Asimismo, algunas empresas públicas han empezado a consolidarse como operadores especializados públicos, expandiendo sus servicios en municipios cercanos y buscando otros mercados.

**Cuadro 14**  
**Ubicación organizaciones autorizadas por tamaño de municipios, 2006**

Rango de número de habitantes	Organizaciones autorizadas en área rural		Total No.
	No.	%	
> 500,000	54	84,4%	64
100,0000 - 500,000	107	66,5%	161
50,000 - 100,000	73	82,0%	89
25000 - 50,000	239	79,4%	301
< 25,000	473	77,3%	612
Total	946	77,1%	1227

Fuente: Registro de prestadores en la SSPD (abril de 2006).

#### *Residuos sólidos*

Hasta 2003 se encontraban registradas 537 entidades prestadoras del servicio de aseo en 446 municipios, de las cuales 128 eran empresas de servicio público, 173 empresas industriales y comerciales del Estado, 201 municipios directos prestadores, 31 son organizaciones autorizadas y 4 productores marginales.

De las 537 empresas registradas, 138 (26%) son privadas, 38 se encuentran en las cuatro principales ciudades, 38 en otras capitales departamentales y 62 en municipios de menor tamaño. La mayoría de los municipios pequeños no han adelantado la transformación empresarial para la prestación de los servicios conforme lo exige la ley, en procura de una prestación eficiente.

<sup>46</sup> Veinticinco con contratos firmados y diez en proceso de estructuración.

## Financiación del sector

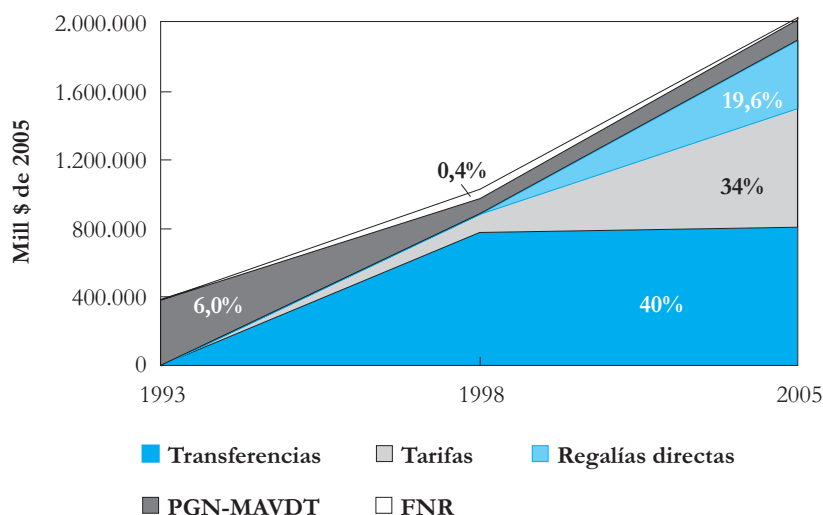
La política de agua potable y saneamiento básico contempla una estrategia financiera orientada a que los costos eficientes de inversión, operación y administración de los servicios se recuperen a través del cobro de tarifas a los usuarios; junto con un esquema solidario basado en subsidios otorgados a los estratos bajos en sus facturas<sup>47</sup> y en los recursos asignados al sector por parte de la Nación, a través del MAVDT y del Sistema General de Participaciones (SGP). Además, las Corporaciones Autónomas Regionales reciben recursos de tasas ambientales, que se han incluido explícitamente en la fórmula

tarifaria de acueducto y alcantarillado, y pueden asignar recursos al sector.

Los recursos disponibles para inversión en el sector han pasado de \$384.890 millones en 1993 a cerca de \$2 billones en 2005; la dinámica de las diferentes fuentes refleja dos fenómenos centrales (Gráfico 37<sup>48</sup>): a) la profundización del proceso de descentralización del sector, no sólo de responsabilidades sino de recursos, con el incremento sustancial de las transferencias; y b) las tarifas pagadas por los usuarios se convirtieron en una fuente importante de recursos, luego de la aplicación de las metodologías tarifarias a partir de 1996, que han permitido acercar las tarifas a los costos de prestación del servicio.

Gráfico 37

### Fuentes disponibles para inversión anual en el sector



Fuente: Estimaciones DNP.

Aunque los recursos aportados directamente por el Gobierno Nacional se redujeron en

consistencia con el proceso de descentralización, el monto que se mantiene posee un valor

<sup>47</sup> Los porcentajes máximos de subsidios establecidos en la normatividad vigente, son: 70% al estrato 1, 40% al estrato 2 y, en caso de existir recursos disponibles, 15% al estrato 3.

<sup>48</sup> El valor de las transferencias en el gráfico corresponde a 100% de lo asignado, que es en promedio la ejecución en

inversión en acueducto y alcantarillado que se ha observado. También son usos reportados por los municipios, entre otros: pago de deuda, conservación de cuencas, operación y mantenimiento, subsidios.

estratégico importante al dirigirse a proyectos específicos, estructurados como procesos de transformación empresarial. De ser exitosos, estos procesos pueden convertirse en ejemplos para facilitar la aceptación política y social de la entrada de operadores especializados en otros municipios. Además, se introdujo en la normatividad un incentivo tributario asociado a inversiones en sistemas regionales, que permitan expandir la cobertura del servicio<sup>49</sup>.

### Tarifas

Gracias a la introducción de la regulación, las tarifas han tenido una evolución positiva y hoy en día son una fuente importante de financiación del sector.

En una primera etapa, las metodologías expedidas por la CRA en 1995 permitieron acercar las tarifas a los costos de prestación del servicio, lo que permitió recuperar la estabilidad financiera para muchos prestadores y mejorar coberturas y calidad. Igualmente, con señales de precio económicamente más eficientes fue posible hacer reducciones significativas en los consumos, que eran evidentemente irracionales. La disminución del consumo, además del positivo impacto ambiental, ha permitido aplazar

inversiones en expansión de la capacidad de los sistemas, limitando así los incrementos en costos del servicio para todos los usuarios.

Una segunda etapa se inicia con las metodologías tarifarias expedidas en 2004, que se encuentran en proceso de aplicación y son más exigentes en términos de eficiencia, así como más transparentes en la asignación de costos, lo que facilitará el control sobre la ejecución de inversiones.

A pesar de los incrementos observados (Gráfico 38), las tarifas como fuente de financiación aún tienen un potencial de crecimiento por tres factores principales: a) la nueva regulación tarifaria es más exigente en términos de eficiencia de los costos administrativos y operativos, lo que en el mediano plazo se debe traducir en mayores recursos disponibles para inversión; b) el recaudo de lo facturado todavía puede incrementarse (Cuadro 15); y c) aún se presentan rezagos tarifarios importantes en algunos municipios intermedios y de menor tamaño, donde no se han aplicado las metodologías tarifarias o no han cumplido con planes de transición de incrementos graduales, cuya culminación estaba prevista en la normatividad para diciembre de 2005.

**Cuadro 15**  
**Porcentaje de recaudo de facturación por regiones**

Región	Orinoquia	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica	Bogotá	Promedio
Recaudo	62%	69%	81%	88%	88%	91%	82%

Fuente: SSPD (muestra de empresas de cada región).

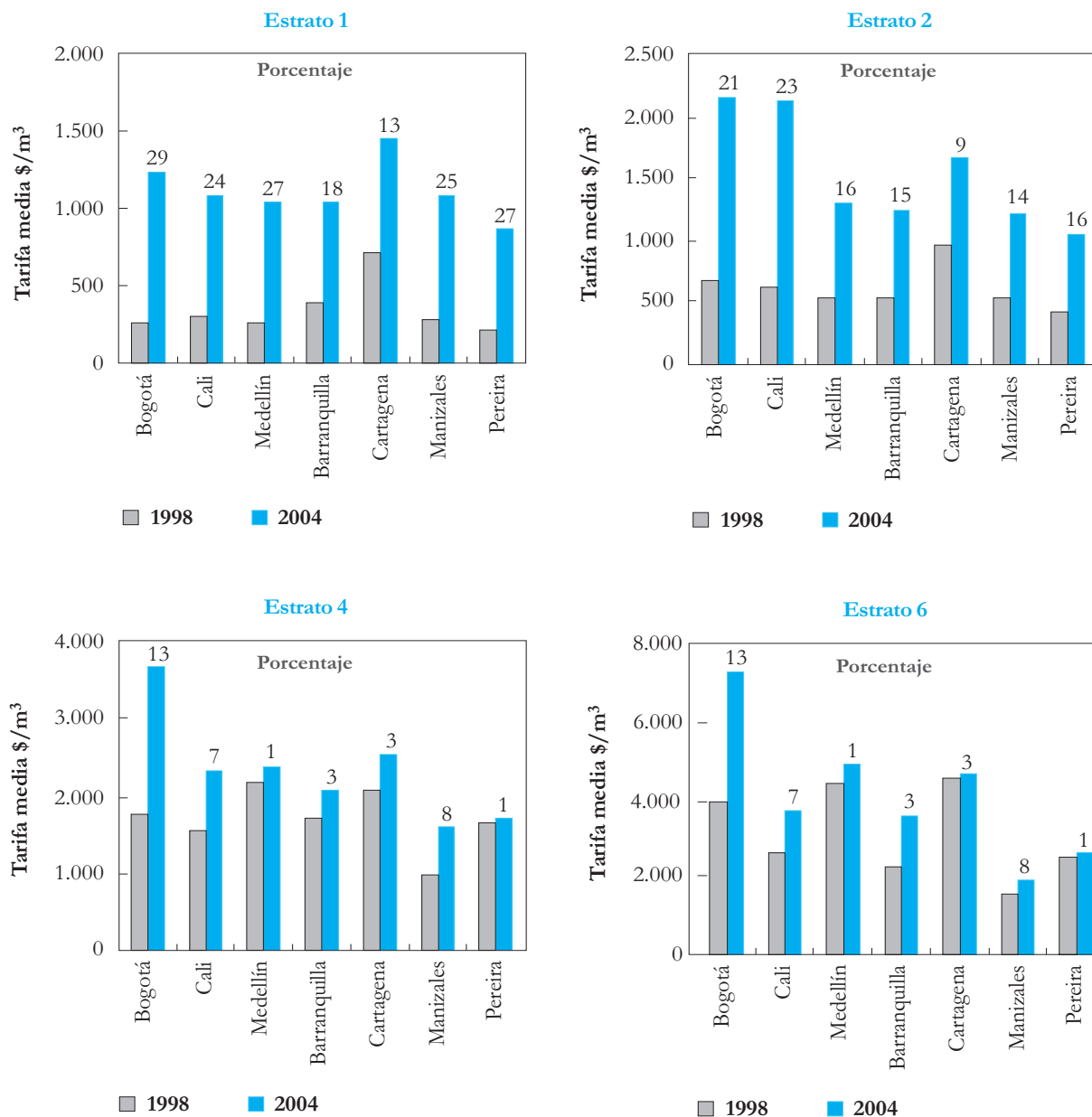
Por otra parte, a pesar del desmonte gradual de subsidios extralegales (Gráfico 39) y de una estructura tarifaria progresiva, el esquema solidario dentro del sector es deficitario<sup>50</sup>. En una muestra de las 41 empresas de mayor tamaño, el déficit es de \$159.553 millones al año (SSPD, 2005). Además, la adecuada focalización de los

subsidios es importante para generar el máximo impacto con los recursos disponibles.

<sup>49</sup> Este incentivo se introdujo luego de cumplirse la vigencia de exención del impuesto de renta a empresas públicas del sector.

<sup>50</sup> Cerca de 85% de la población pertenece a los estratos 1, 2 y 3.

**Gráfico 38**  
**Variación anual de la tarifa\* de acueducto y alcantarillado, 1998-2004**



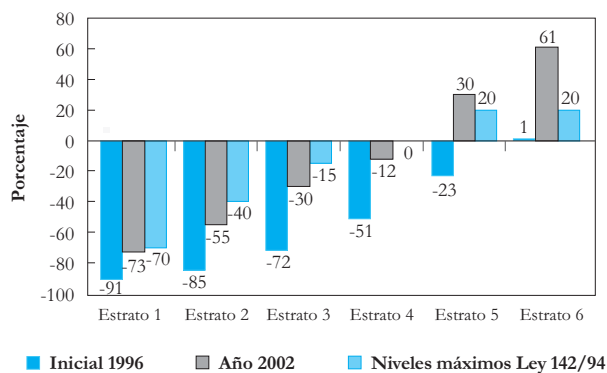
\* Tarifa media básica (valor por m<sup>3</sup> incluyendo cargo fijo y consumo de 20 m<sup>3</sup>/usuario/mes)

Fuente: CRA

Dos elementos permiten inferir que hay deficiencias en materia de focalización: a) el consumo básico (subsidiado para estratos bajos) está definido en 20m<sup>3</sup>/usuarios/mes y podría ser

inferior<sup>51</sup>; y b) existe evidencia de errores de inclusión de una magnitud considerable (usuarios que reciben subsidio y que, por su nivel de ingreso, no deberían recibirlo)<sup>52</sup>.

**Gráfico 39**  
**Evolución del porcentaje de subsidios y aportes a nivel nacional**



Fuente: CRA

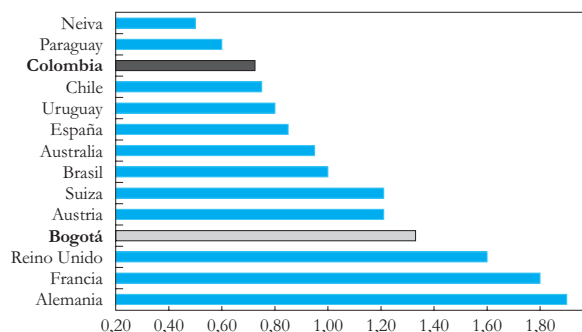
En el contexto internacional, la tarifa promedio en Colombia es relativamente baja (Gráfico 40). Cabe aclarar, sin embargo, que las tarifas corresponden a particularidades geográficas de cada país y región, y que el rango entre ciudades del país es amplio, entre las ciudades grandes e intermedias, con Bogotá en el extremo superior y Neiva en el extremo inferior.

La adecuada focalización de los recursos debe incluir como criterio el “esfuerzo” que los usuarios de un municipio realizan para pagar una factura promedio. Así, con la aplicación de este criterio se buscaría que aquellos municipios donde el costo del servicio fuera más alto, y el ingreso de las familias más bajo, recibieran proporcionalmente una mayor participación en el SGP.

A manera de ejemplo, el Cuadro 16 muestra una estimación del esfuerzo por región, definido

como la participación de la factura en el ingreso familiar promedio. Los mayores esfuerzos relativos los realizan las regiones de Orinoquia y Amazonía, Atlántico, Pacífica y Antioquia.

**Gráfico 40**  
**Tarifas promedio de acueducto y alcantarillado, 2004 (dólares/m<sup>3</sup>)**



Fuente: Banco Mundial

**Cuadro 16**  
**Ingreso y factura promedio por usuario y esfuerzo porcentual**

Región	Ingreso (\$)	Factura (\$)	Esfuerzo (%)
Atlántica	973.323	23.254	2,4%
Oriental	1.012.266	20.510	2,0%
Central	956.091	18.812	2,0%
Pacífica	851.862	19.638	2,3%
Bogotá	1.893.647	33.423	1,8%
Antioquia	1.173.405	27.955	2,4%
Valle del Cauca	1.239.663	26.403	2,1%
Orinoquia y Amazonia	804.124	21.084	2,6%
<b>Total</b>	<b>1.160.424</b>	<b>24.396</b>	<b>2,1%</b>

Fuente: SUI 2004, Encuesta Continua de Hogares-Dane-Encuesta de Capacidad de Pago para Bogotá. Estimaciones DNP-DDUPA del número de usuarios y del ingreso para municipios que no cuentan con información.

<sup>51</sup> Ángel, J. E. y Rozo, J. (2001), “Estimación del nivel de consumo básico en Colombia”, Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, No. 6, CRA.

<sup>52</sup> Fedesarrollo (2004), Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia: ¿Hacia dónde movernos?, Misión de Servicios Públicos, agosto.

La aplicación del criterio de esfuerzo tarifario para mejorar la focalización debería tener en cuenta la heterogeneidad de la estructura de usuarios por estrato en los diferentes municipios. Esta estructura determina el nivel de desequilibrio que debe ser cubierto con el presupuesto del municipio, entre aportes solidarios (contribuciones de estratos 5 y 6 y usuarios industriales y comerciales), y subsidios.

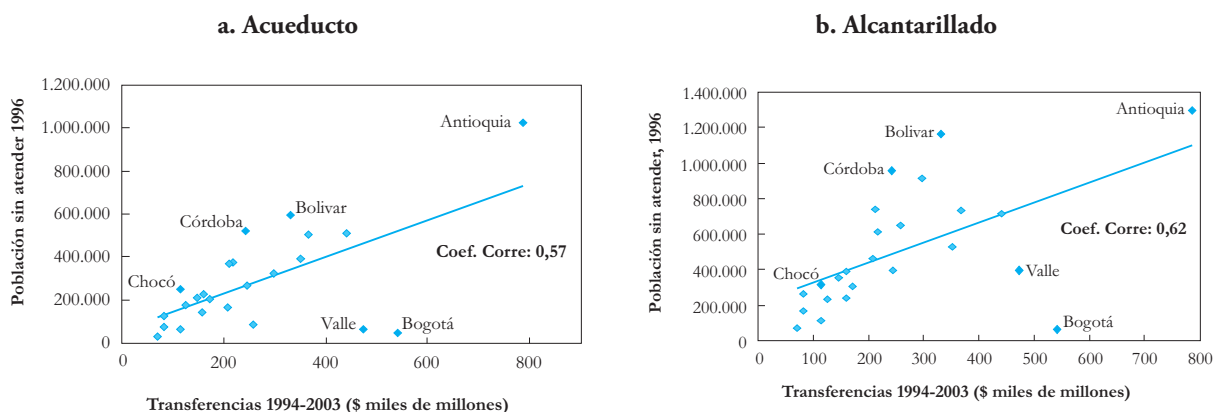
*Sistema General de Participaciones (SGP)*

El SGP financia alrededor de 40% de la inversión pero, en muchos casos, su aplicación es ineficiente y no está articulada a planes integrales y óptimos de inversión. La segmentación de los recursos por vigencias presupuestales anuales y la falta de un acceso dinámico a crédito generan inversiones dispersas e incompletas, que no permiten mejorar las condiciones de prestación del servicio de forma radical en el corto plazo<sup>53</sup>.

Al mismo tiempo, la disposición de los usuarios a pagar no se incrementa si no se perciben mejoras tangibles en la prestación de los servicios, en un plazo suficientemente corto.

Por otra parte, si bien, existe una relación positiva entre la población sin atender al inicio del periodo de análisis y los recursos del SGP asignados entre 1994 y 2004, el mecanismo de distribución de los recursos se puede mejorar de forma que se establezca una relación más estrecha con las necesidades de ampliación de cobertura (Gráfico 41). Sin embargo, dicho mecanismo también debe contener un esquema de incentivos para la adecuada utilización de los recursos y la transformación empresarial en la prestación de los servicios, pues se observa que algunos departamentos no reportan incrementos en cobertura acordes con los cuantiosos recursos recibidos (Gráfico 42).

**Gráfico 41**  
**Población no atendida 1996 vs. Recursos SGP asignados por departamento, 1994-2004**



Fuente: (ENH, 1996) y DNP (Asignación SGP).

El mecanismo de distribución y asignación de los recursos del SGP presenta deficiencias en dos sentidos: a) el balance de recursos respecto a las necesidades entre regiones<sup>54</sup> y por tamaños de municipios puede no ser óptimo y b) el

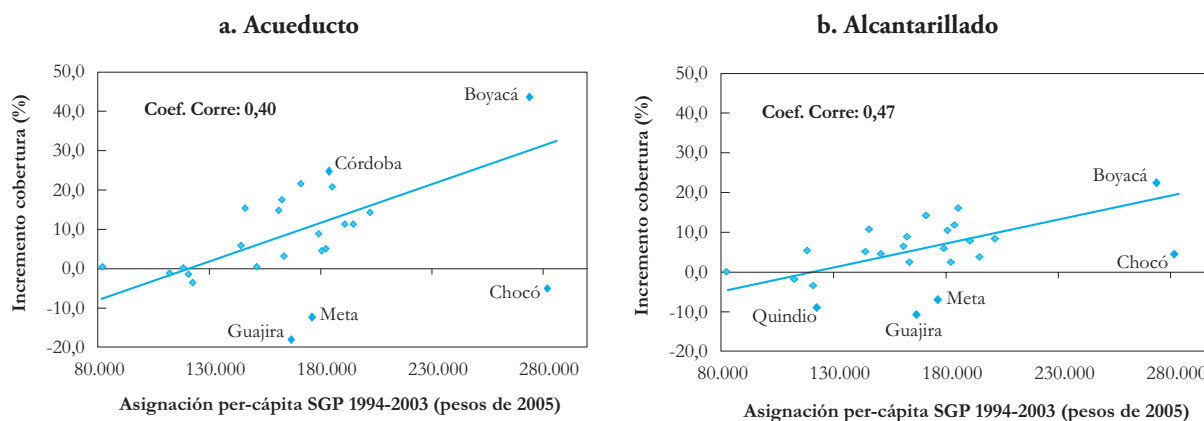
<sup>53</sup> Dentro del marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto, existe la figura de compromiso de vigencias presupuestales futuras bajo la declaración de proyectos estratégicos.

<sup>54</sup> Económica Consultores (2004), Preparación de lineamientos para un plan de desarrollo sectorial y para una estrategia de la estructura de la industria del sector de agua potable y saneamiento, agosto. Consultoría contratada por el Departamento Nacional de Planeación.

mecanismo no cuenta con un esquema de incentivos a los municipios de tipo sectorial. El Cuadro 17 muestra la alta atomización en la asignación de recursos del SGP. En efecto, 768 municipios con menos de 25.000 habitantes y que concentran tan solo el 19% de la población, reciben el 46% de los recursos del SGP. Si bien en los municipios pequeños los porcentajes de cobertura son bajos, el número de personas por

atender es mayor en las ciudades de tamaño intermedio (entre 25.000 y 500.000 habitantes). Otra consideración es que en las ciudades más grandes es posible hacer un mayor esfuerzo tarifario, es factible acercarse a un equilibrio entre aportes solidarios y subsidios dentro de su propia estructura tarifaria y, por tanto, la demanda de recursos del SGP para cubrir subsidios a la demanda debe ser menor<sup>55</sup>.

**Gráfico 42**  
**Cambios en coberturas vs. Recursos SGP per cápita por departamento, 1994-2004**



Fuente: (ENH, 1996-ECH, 2004) y DNP (Asignación SGP). Se excluyeron los departamentos de Quindío y Risaralda que teniendo coberturas iniciales altas presentan reducciones de alrededor de 15% en la ECH-2004.

**Cuadro 17**  
**Asignación del SGP por tamaño de municipios**

Rangos por habitantes	No. de Mpios	Población (Millones)	% pob.	Cobertura promedio		Población sin atender (Miles)		Distribución actual (2005)		
				AC	ALC	AC	ALC	Total (Millones \$)	% del Total	per cápita
>500.000	8	15,9	35%	96%	91%	581	1.513	145.778	19%	9.133
25.000 - 500.000	304	21,1	46%	79%	69%	4.407	6.627	280.709	36%	13.293
< 25.000	768	8,6	19%	62%	50%	3.236	4.303	360.423	46%	41.872
<b>Total</b>	<b>1.080</b>	<b>45,7</b>	<b>100%</b>	<b>86%</b>	<b>72%</b>	<b>8.224</b>	<b>12.443</b>	<b>786.895</b>	<b>100%</b>	<b>17.224</b>

AC: Acueducto

ALC: Alcantarillado

Fuente: estimaciones DNP-DDUPA

<sup>55</sup> En el Cuadro 17 se toma como referencia para este grupo los municipios de más de 500 mil habitantes; sin embargo, existen municipios intermedios donde el aporte tarifario también puede ser importante.

El desequilibrio de recursos entre regiones, considerando las demás fuentes, como tarifas y regalías, puede estar conduciendo, en municipios superavitarios, a un sesgo de inversiones no consistentes con el orden de prioridad a nivel nacional o a la sustitución del presupuesto del ente territorial. Así mismo, se pueden estar generando incentivos para que en algunos de estos municipios no se incrementen las tarifas hasta los niveles adecuados.

#### *Recursos de la Nación*

La dispersión de recursos (tarifas, aportes del GNC, SGP, regalías) limita la celeridad con que se implementan procesos de transformación empresarial. Sin embargo, la política seguida por el Gobierno Nacional y la realidad de casos críticos de prestación deficiente de los servicios han permitido la articulación de recursos para emprender procesos integrales de transformación. Tal es el caso de los procesos que ha impulsado el Programa de Modernización Empresarial del MAVDT y los que se vienen concertando en los departamentos de la Guajira, Cesar, Magdalena

y Atlántico, bajo la coordinación de los departamentos con el apoyo de la Nación. En estos procesos, los entes territoriales pignoran los flujos presupuestales futuros de fuentes como el SGP o regalías, sumados al respaldo de la Nación con el aporte de algunos recursos, la estructuración de operaciones de crédito y el otorgamiento de la respectiva garantía.

La cofinanciación de la Nación se ha concentrado en la Costa Atlántica, en concordancia con el mayor rezago histórico que se presenta en esa región<sup>56</sup>. Esta concentración se ha dado a través del Programa de Modernización Empresarial del MAVDT; de los 25 procesos estructurados entre 2001 y 2006, 15 correspondieron a esa región, con el 66% del total de recursos que la Nación ha invertido en el Programa (Cuadro 18). La participación en el Valle del Cauca corresponde al apoyo al proceso de transformación empresarial de Buenaventura. Otro programa regional con aportes importantes de la Nación es el Plan Pacífico, con el que esa región recibió de la Nación aproximadamente 14 millones de dólares entre 1998 y 2006.

**Cuadro 18**  
**Proyectos con participación privada-PME**

Región	Número proyectos	Número municipios	Población urbana	Valor total proyectos (millones US\$)	Financiación Nación (millones US\$)	Participación financiación Nación
Atlántica	15	25	1.693.784	339,2	46,2	64%
Valle del Cauca	1	1	240.055	62,0	15,0	21%
San Andrés	1	1	58.180	12,2	4,8	7%
Oriental	2	3	32.238	8,6	2,6	4%
Central	1	1	2.235	2,8	2,2	3%
Pacífica	4	4	44.120	5,0	1,1	2%
Orinoquia y Amazonas	1	1	10.034	2,2	0,3	0%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>2.080.646</b>	<b>432</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>

Fuente: MAVDT. Cálculos DNP-DDUPA.

<sup>56</sup> Entre 2000 y 2005 la Nación, a través del presupuesto del MAVDT y el FNR, ha asignado a la Costa Atlántica más de \$350.000 millones con destino al sector de agua potable y saneamiento básico, equivalente al 53% del total de recursos aportados.

### *Acceso a crédito*

La adecuada financiación del sector requiere también el acceso a fuentes de crédito y capital de largo plazo, para financiar las altas inversiones que se deben llevar a cabo en el presente y que son recuperadas en un horizonte de tiempo relativamente largo. Findeter venía canalizando créditos a 12 o 15 años de la banca multilateral (Banco Mundial y BID), y los encauzaba a través del sistema financiero hacia obras de infraestructura con periodos largos de maduración. Estos programas cumplieron este objetivo, con beneficios adicionales como la asistencia técnica y las exigencias de ajuste institucional y tarifario.

Se ha presentado un proceso de sustitución de crédito por transferencias del SGP. El flujo de transferencias del SGP, en lugar de sustituir recursos de crédito, debería servir para apalancar mayores niveles de endeudamiento. Existe evidencia de que los niveles de endeudamiento del sector pueden estar por debajo de los adecuados para contar con una estructura de capital óptima<sup>57</sup>. Se debe considerar, sin embargo, la normatividad en materia de restricciones al endeudamiento de los entes territoriales, y buscar en lo posible que el acceso a crédito del sector no se limite por la situación fiscal global de los entes territoriales cuando exista capacidad para su pago. Parte de la asistencia técnica de la Nación a los municipios y departamentos se debe concentrar en el acceso a crédito.

### **Dificultades y retos del sector**

A pesar de los importantes avances que se han dado en los últimos años en materia institucional y empresarial, y a los grandes esfuerzos de inversión que se han traducido en mayores coberturas y calidad del servicio, subsisten problemas que afectan la eficiencia del sector. A continuación se destacan los más importantes.

### *Ineficiencias en el manejo empresarial*

En el nivel local, muchas administraciones municipales no han adelantado la transformación empresarial para la prestación de los servicios y mantienen estructuras ineficientes. Hay resistencia a incrementos tarifarios factibles y no han aplicado las metodologías tarifarias. También persiste la prestación directa por parte de muchos municipios, con baja capacidad técnica e injerencia política en la administración del servicio, a pesar del mandato legal de adelantar procesos de transformación empresarial (Ley 142 de 1994).

### *Atomización y dispersión*

Tal como se analizó en el diagnóstico, el sector se caracteriza por un número elevado de entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado y su marcada dispersión. Esta estructura limita el aprovechamiento de economías de escala, genera dispersión de los recursos públicos disponibles y dificulta la regulación y el control.

### *Deficiencias en la distribución e inversión de los recursos del sistema general de participaciones*

Dada la importancia de los recursos del SGP dentro de la financiación del sector, se requiere corregir las deficiencias señaladas en el diagnóstico, en cuanto a su distribución e inversión para lograr los máximos beneficios posibles de la asignación de recursos públicos al sector.

### *Limitaciones institucionales*

El esquema de multirreguladores y competencias en diferentes niveles territoriales, bajo una estructura descentralizada de prestación de los servicios, exige mayor coordinación interinstitucional.

En la actualidad, la estructuración de procesos de modernización empresarial, liderados

<sup>57</sup> Serrano, Javier (2004), "Metodología y estimación del costo promedio ponderado de capital (WACC), para empresas de acueducto y alcantarillado", consultoría para el DNP.

por el MAVDT, las tomas de posesión y liquidación, competencia de la SSPD, y la liquidación de empresas públicas ineficientes, competencia de la CRA, son acciones que culminan en un proceso especializado de entrega de la prestación del servicio a un tercero. No existe un mecanismo institucional eficiente que articule estas funciones para adelantar los procesos de manera más ágil. Por su parte, los Departamentos, que son los articuladores de la política de impulso a esquemas regionales, son insitucionalmente débiles en el sector.

A pesar de los avances observados en materia de regulación y control, se siguen presentando algunas limitaciones de recursos asignados y capacidad técnica en la SSPD y la CRA, cuyas funciones son críticas para el desarrollo del sector.

Para el manejo de residuos sólidos, uno de los principales problemas es la discrecionalidad de las autoridades ambientales regionales para restringir la ubicación de los sitios de disposición final, muchas veces sin sustento técnico y económico. Este problema se agrava en la actualidad por la expiración de autorizaciones ambientales y la terminación de la vida útil de rellenos sanitarios.

#### *Deficiente información*

El sector carece de información relevante y completa, lo cual limita la calidad de las políticas, los programas y regulaciones del sector, así como su evaluación. Sin embargo, los avances del Sistema Único de Información administrado por la SSPD han sido notables en los últimos dos años.

#### *Incipiente desarrollo del sistema de planificación para el manejo integral de cuencas hidrográficas*

En materia ambiental, existe un incipiente desarrollo del sistema de planificación para el manejo integral de cuencas hidrográficas: los planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCA) están a cargo de las autoridades

ambientales regionales; y de los planes de saneamiento y el manejo de vertimientos se ocupan los prestadores de los servicios.

## **2. METAS, HERRAMIENTAS Y PROGRAMAS**

En términos generales, las reformas al sector implementadas en la década de los noventa se han traducido en aumento de coberturas, fortalecimiento financiero de los prestadores y mejoramiento de la calidad y continuidad del servicio. Sin embargo, para alcanzar las metas de cobertura y calidad a 2019, aún se debe incrementar la eficiencia del sector de forma sustancial, para lo cual se plantean dos líneas estratégicas: a) optimización de las fuentes de financiamiento; y b) adecuación de la estructura de la industria. Inmersas en las estrategias planteadas bajo estas dos líneas, se requieren transformaciones institucionales que implican reformas normativas en algunos casos y fortalecimiento de entidades en otros. Así mismo, el soporte para implementar con éxito las estrategias es una información sectorial más completa, relevante y de mejor calidad.

### **Metas**

En la Tabla 10 se resumen las metas de cobertura de acueducto y alcantarillado.

#### *Coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado de 100%*

La dinámica demográfica durante los próximos 15 años y el actual rezago en coberturas demandarán inversiones para llevar el servicio de agua potable a 11,5 millones de habitantes y el servicio de alcantarillado a 13,8 millones, en zonas urbanas<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Para las estimaciones de costos se utilizan estándares de costos unitarios del Banco Mundial. Costo per cápita de inversión (USD1 = \$2.500): acueducto urbano: USD133,5; alcantarillado urbano: USD150.

**Tabla 10**  
**Metas cobertura acueducto y alcantarillado**

Servicio	Censo 1993	ECV 2003	Meta 2019	Nuevos beneficiarios 2005-2019 millones de hab.
<b>Urbano</b>				
Acueducto	94,6%	97,4%	100,0%	11,53
Alcantarillado	81,8%	90,2%	100,0%	13,84
<b>Rural</b>				
Acueducto y otras soluciones de abastecimiento de agua*	41,1%	66,0%	82,2%	3,4
Total alcantarillado + Soluciones individuales	50,8%	57,9%	75,2%	3,5

\*Abastecimiento de agua: pozos, aljibes y pilas públicas

ECV: Encuesta Calidad de Vida

La calidad del agua deberá cumplir los parámetros mínimos para consumo humano establecidos en la normatividad. La continuidad podrá ser diferenciada entre municipios, discriminando según tamaño y región. En ningún caso la continuidad será inferior a 8 horas diarias.

*Cobertura rural de 82,2% en acueducto (incluidas otras soluciones de abastecimiento) y de 75,2% en alcantarillado (incluidas soluciones individuales)*

Estas metas de cobertura rural implican garantizar el acceso de 3,4 millones de habitantes

adicionales a agua apta para consumo humano y solución adecuada para la evacuación de aguas residuales a 3,5 millones de habitantes<sup>59</sup>.

*Tratamiento de 50% de las aguas residuales urbanas*

Con la infraestructura existente se trata aproximadamente 10% de las aguas residuales a pesar de contar con una capacidad instalada para tratar cerca de 20%. La meta es alcanzar el tratamiento de 50% de las aguas residuales vertidas en 2019, bajo los supuestos resumidos en la Tabla 11.

**Tabla 11**  
**Supuestos de incrementos en porcentaje de agua residual tratada\***

Etapas	Caudal vertido m <sup>3</sup> /s	Caudal tratado m <sup>3</sup> /s	% Tratado	Observaciones
2002	67,8	5,4	8,0%	Deficiente operación y mantenimiento, alcantarillados incompletos y baja utilización de la capacidad instalada.
2004	68,9	6,5	9,4%	Entra en operación PTAR en Cali.
Etapas 1 (2004-2009)	74,7	15,6	20,9%	Optimización PTARs construidas.
Etapas 2 (2010-2014)	80,6	23,5	29,2%	Ampliación PTAR Salitre (Bogotá), ampliación PTAR Cali, emisario submarino Cartagena.
Etapas 3 (2015-2019)	85,9	45,0	52,4%	Construcción PTAR Pereira, construcción PTAR Canoas (Bogotá).

PTAR: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.

<sup>59</sup> Para las estimaciones de costos se utilizan estándares de costos unitarios del Banco Mundial. Acueducto rural no disperso: USD150; Alcantarillado rural no disperso USD100; de nivel de servicio 3 en abastecimiento de agua al nivel 5: USD17 incluye planta.

*Disposición adecuada de 100% de los residuos sólidos generados en zonas urbanas, a más tardar en 2010*

La adecuada disposición incluye rellenos sanitarios y aprovechamiento de los residuos sólidos.

## Herramientas y programas

Las reformas que deberá impulsar el Estado para lograr las metas del milenio y las establecidas hacia 2019, se circunscriben dentro de los ámbitos tanto de política económica como de economía política. En el ámbito de la política económica se ha identificado la necesidad de impulsar esquemas regionales de prestación de los servicios, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos públicos invertidos. En la implementación de esta política los departamentos deberán jugar un papel central como articuladores de los municipios, y sus competencias deberán fortalecerse en el marco legal. Esta transformación de la estructura industrial debe estar acompañada de la transformación empresarial en el manejo de los servicios en todo el territorio nacional, con empresas públicas consolidadas y participación privada.

En el ámbito de la economía política, los recursos públicos asignados al sector, principalmente los recursos del SGP, deben redistribuirse de forma más consistente con los rezagos de coberturas y el esfuerzo tarifario local factible y de forma balanceada con otras fuentes de financiación como las regalías. Así mismo, la distribución debe ser consistente con la política de aglomeración de mercados bajo esquemas regionales, por lo que los departamentos deben tener una participación activa en la distribución de los recursos.

De acuerdo con lo anterior, se plantean dos líneas estratégicas principales: a) optimización de las fuentes de financiación y b) adecuación de la estructura de la industria e impulso a esquemas regionales; y tres estrategias complementarias: a) fortalecimiento del papel de los usuarios en el desarrollo del sector, con la promoción de su participación en el capital de las empresas y de su capacidad asociativa para una participación más efectiva en la regulación y el control; b) mejor coordinación y delimitación de roles entre instituciones; y c) impulso a una política de manejo integral del recurso hídrico para garantizar la sostenibilidad ambiental del sector.

*La economía política: Optimización de fuentes de financiamiento*

Si se mantiene hasta 2019 el flujo de recursos dirigido al sector en los últimos años, se contaría con la capacidad de alcanzar las metas, siempre y cuando estos se canalicen e inviertan de una forma más eficiente. Dentro de esta línea se resaltan las siguientes estrategias:

- Redefinir el mecanismo de distribución de los recursos del SGP dirigidos al sector, de acuerdo con las necesidades sectoriales a nivel local y bajo un esquema de incentivos que induzca la transformación empresarial de la prestación de los servicios donde esta no se haya dado. En concordancia con el papel central que dentro de la política deben asumir los departamentos, se requiere una participación de estos en la distribución de los recursos del SGP, para impulsar esquemas regionales y apoyar los municipios de menor tamaño y baja capacidad institucional. Esto debe hacerse de forma que se logre mayor equilibrio entre regiones en materia de desarrollo del sector, teniendo en cuenta otras fuentes de recursos como las regalías directas con que cuentan algunos entes territoriales.

- Mayor transparencia en la ejecución de los recursos públicos dirigidos al sector, principalmente del SGP, dentro del marco de planes óptimos de inversión y asignación más transparente de subsidios, consistentes con el orden de prioridad vigente en la reglamentación técnica. Tres instrumentos para implementar esta estrategia son: a) mediante una reforma del Estatuto Orgánico de Presupuesto, incluir la asignación de estos recursos en los presupuestos que aprueban los concejos municipales, con proyectos y metas explícitas<sup>60</sup>; b) un control más efectivo sobre esas asignaciones mediante la acción de los organismos competentes (SSPD, Contraloría, etc.) y la difusión de esa información entre los usuarios; y c) Desarrollo de la normatividad que permita realizar el giro directo de lo asignado del SGP a subsidios a la demanda, a los fondos de solidaridad o a los prestadores.
- Para que el esquema solidario sea sostenible y los recursos del SGP se inviertan de manera más efectiva en la población menos favorecida, es necesaria una mayor focalización de los subsidios. Estas son dos acciones en este sentido: a) la CRA debe analizar la posibilidad de reducir el nivel de consumo básico<sup>61</sup>; y b) el Gobierno Nacional estudiará ajustes al marco normativo que sustenta al esquema solidario, con el fin reducir el error de inclusión (usuarios que reciben subsidio pero que, por su nivel de ingreso, no deberían acceder a este). Para ésto, se debe tener en cuenta un esfuerzo tarifario mínimo por estrato.
- Consolidación de la regulación tarifaria con la aplicación de las nuevas metodologías y un control más efectivo por parte de la SSPD sobre su aplicación, especialmente en los siguientes aspectos: a) consistencia y cumplimiento de la metas con los planes de inversión de los prestadores; b) desplazamiento de recursos de inversión por costo de administración, operación y mantenimiento no reconocidos en la tarifa; y c) aplicación de las metodologías en municipios que no lo han hecho.
- Estrategia integral de acceso a crédito, con los siguientes elementos: a) fortalecimiento del redescuento de Findeter para el sector, mediante un mayor apoyo a la demanda de crédito de empresas medianas y pequeñas, y un fondeo más eficiente y de largo plazo para la institución; b) independizar el acceso al crédito sectorial de la situación fiscal de los municipios, como resultado de procesos de transformación empresarial, el compromiso de vigencias futuras del SGP y la utilización de algún esquema de garantías; c) generar y presentar la información sectorial relevante a la banca de primer piso, para promover su acercamiento al sector y modificar, en alguna medida, las percepciones de riesgo; y d) optimizar la utilización del crédito con banca multilateral, adoptando estructuraciones a nivel departamental o regional, con el concurso de los departamentos.
- Racionalización de la regulación ambiental en términos de los costos que deban transferirse a las empresas del sector y a los usuarios de los servicios. Así mismo, se debe buscar una mejor articulación de los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales para el desarrollo del sector.

*La política económica: Adecuación de la estructura industrial y empresarial*

Esta línea abarca las estrategias encaminadas a lograr una estructura del sector más compacta

<sup>60</sup> Un avance en este sentido fue la expedición del Decreto 1013 de 2005. Se debe adelantar su difusión y el seguimiento a su implementación.

<sup>61</sup> El nivel de consumo básico está definido como aquel “destinado a satisfacer las necesidades esenciales de las familias” (Decreto 1006 de 1992).

y eficiente, y concentrada en menor número de prestadores con alta capacidad de gestión. Las estrategias son las siguientes:

- Promover esquemas regionales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Se utilizarán los siguientes instrumentos: a) los programas del Gobierno Nacional de apoyo técnico, de transformación empresarial y de acceso a crédito, se concentrarán en estructuraciones de carácter regional; b) se desarrollará e implementará la regulación de fusión de prestadores por parte de la CRA; c) se fortalecerá el papel de los departamentos como entes de articulación y promoción de la política de compactación del sector a través de esquemas regionales que incluyan, además, áreas rurales nucleadas; y d) se promoverá la creación y fortalecimiento de asociaciones de municipios.
- Procesos más ágiles de transformación empresarial de los prestadores. Esta estrategia se implementará mediante los siguientes instrumentos: a) articulación de los procesos de entrega del servicio a operadores especializados, en un trámite estandarizado y fuerte en términos institucionales, derivado de acciones conjuntas de tres entidades: MAVDT, SSPD y CRA; b) desarrollo de la regulación de liquidación de prestadores públicos ineficientes por parte de la CRA; y c) una normatividad que permita la asignación directa de parte de los recursos del SGP a los procesos de transformación empresarial, cuando hayan resultado de procesos de toma de posesión o liquidación, previo desarrollo de la regulación y de procedimientos claros y transparentes por parte de la SSPD y la CRA.
- Se desarrollará la política de manejo integral del recurso hídrico y se impulsarán los programas de gestión integral de residuos sólidos y “Colombia sin botaderos a cielo abierto”. Así mismo, se desarrollará la regulación en materia de biosólidos y envases y empaques, que permita minimizar la generación de residuos sólidos no aprovechables.
- Fortalecimiento de la regulación y el control, mediante una mayor capacidad técnica de la CRA y la SSPD, su evolución hacia una mayor independencia y capacidad técnica, y un mecanismo presupuestario que garantice la suficiencia de recursos para el cumplimiento de sus funciones. El régimen de inhabilidades para la entrada y salida de funcionarios de estas entidades, y la normatividad en materia de perfiles de expertos comisionados y del superintendente y los superintendentes delegados, así como su remuneración, se ajustarán para garantizar la calidad de las decisiones regulatorias y de inspección, vigilancia y control. Así mismo, la SSPD trabajará de forma coordinada con otros órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, armonizando sus competencias e instrumentos de control y vigilancia.
- Consolidación del Sistema Único de Información (SUI) administrado por la SSPD, de forma que se cuente con información actualizada, sistemática y confiable. Se debe asignar responsabilidades a los municipios y a los departamentos en materia de recopilación y generación de información, de modo que estos entes territoriales se conviertan en articuladores del SUI. Así mismo, hay que fortalecer el papel de las secretarías de salud para el oportuno y continuo seguimiento al control de la calidad del agua suministrada y su articulación con el SUI. Además, se debe estudiar la posibilidad de obligar a los municipios a reportar al SUI la información sobre la utilización de los recursos de la Ley 715 y la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación, condicionando el desembolso o la asignación de los recursos.

**Tabla 12**  
**Metas agua potable**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019	Inversión estimada en millones de pesos de 2005
<b>Meta 1</b>				
Aumento de las coberturas urbanas de acueducto	97,4%	98,5%	100%	Inversión pública: 4.193.473 (47%) Inversión privada: 4.796.543 (53%)
Aumento de las coberturas urbanas de alcantarillado	90,2%	94,5%	100%	Inversión pública: 4,706746 (44%) Inversión privada: 6,039268 (56%)
<b>Meta 2</b>				
Aumento de coberturas rurales de acueducto*	68,6%	75,1%	82,2%	Inversión pública: 1.971.162 (76%) Inversión privada: 619.254 (24%)
Aumento de coberturas rurales de alcantarillado**	60,1%	65,5%	75,2%	Inversión pública: 1.007.538 (68%) Inversión privada: 534.351 (32%)
<b>Meta 3</b>				
Descontaminación hídrica	10% del caudal de las aguas residuales tratadas.	30%	50%	Inversión pública: 1.656.143 (100%)
<b>Meta 4</b>				
Disposición adecuada de residuos sólidos urbanos	Más de 50% de los municipios dispone sus residuos.	100%	100%	Inversión pública: 1.182.029 (35%) Inversión privada: 2.156.265 (65%)

\*Abastecimiento de agua: pozos, aljibes y pilas públicas.

\*\* Incluye soluciones individuales de abastecimiento.

ECV: Encuesta de Calidad de Vida.



# TRANSPORTE URBANO

A continuación se presenta un resumen de las condiciones en las cuales opera el sistema de transporte urbano, y cuáles deben ser las metas y estrategias para que éste contribuya a generar ciudades más amables.

## 1. DIAGNÓSTICO

Los planes de ordenamiento consideran el sistema de transporte como un sistema estructurante de las ciudades que, en conjunto con el sistema vial, garantiza la movilidad y accesibilidad de la ciudadanía a todo el entorno urbano. A continuación se presenta el diagnóstico del transporte de pasajeros en las ciudades colombianas.

### Organización del sector

El servicio de transporte urbano es un servicio público prestado por particulares y administrado por el nivel local.

#### *Operadores*

La prestación del servicio de transporte público en las ciudades colombianas involucra, tradicionalmente, tres actores: las empresas afiliadoras, los propietarios de los vehículos y los conductores. La autoridad local concede los permisos de operación de las rutas a las

empresas transportadoras de la ciudad. Las empresas transportadoras (ver listado en el Cuadro 19) en uso del derecho de dichos permisos, operan las rutas con vehículos que en general no pertenecen a la empresa, para ello establecen la figura de afiliación, por lo que cobran a los propietarios de los vehículos una cuota –por vehículo–, a cambio del derecho de transitar la ruta y explotarla económicamente. El anterior esquema, en el cual las ganancias de las empresas provienen, de manera exclusiva, de la afiliación de los vehículos, no genera incentivos para que estas empresas ejerzan control sobre las características de prestación del servicio. En particular, bajo este esquema, resulta indiferente la calidad de servicio que se presta al usuario, se deja al conductor la responsabilidad de operar la ruta y, por ende, el sistema de transporte.

Adicionalmente, los propietarios de la flota vinculan a su vez a los conductores y como remuneración les conceden un porcentaje de la tarifa por cada pasajero transportado. No existe un vínculo contractual real entre el conductor y el propietario; las obligaciones parafiscales son asumidas por el conductor. Los ingresos de los conductores dependen directamente del número de pasajeros recogidos, lo que genera una competencia en las calles por recoger el mayor

número de pasajeros, denominada “la guerra del centavo”.

**Cuadro 19**  
**Número de empresas**  
**de transporte urbano-ciudades colombianas**

	No. de empresas
Bogotá D.C.	66
Valle de Aburrá	43
Barranquilla	25
AM Bucaramanga	12
Cartagena	11
Pereira	7

Fuente: DNP

### Gobiernos locales

La Reglamentación del transporte general fue emitida por el Ministerio de Transporte mediante los decretos 170, 171, 172, 173, 174, 175 y 176<sup>62</sup>.

El decreto 170 de 2001 define como autoridades competentes en la jurisdicción nacional al Ministerio de Transporte, y en la distrital y municipal a los alcaldes o en quien ellos deleguen esta atribución.

Las funciones de los gobiernos locales en materia de transporte público urbano, como lo resume el documento Conpes 3167<sup>63</sup>, se refieren a:

- Planificación del transporte urbano, de forma articulada con el desarrollo urbano de la ciudad.
- Asignación de recursos para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.
- Asociación con el sector privado para la financiación de los componentes del transporte urbano.

- Prestación de los servicios propios del sector, tales como transporte público, semaforización, trámites, entre otros.
- Regulación y control de la prestación de los servicios de transporte público.
- Gestión del tráfico.

Sin embargo, cada municipio debe seguir la reglamentación que en estricto cumplimiento de sus funciones misionales establece el Ministerio de Transporte. Es importante aclarar que en materia de Transporte Masivo se estableció la reglamentación mediante la Ley 310 de 1996.

### Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional estructuró el Programa Nacional de Transporte Urbano, entendiendo que la competitividad de las ciudades depende también de la eficiencia de los sistemas de transporte público urbano, y con el objeto de garantizar la calidad de la vida urbana. Con este fundamento se aprobaron los documentos Conpes 3167, Conpes 3260 y Conpes 3305. En estos documentos se propone, como estrategia para mejorar la movilidad de las ciudades, el programa de asistencia técnica *Mover Ciudad* y se establecen compromisos en el desarrollo de los sistemas integrados de transporte masivo. Para tal efecto, los documentos Conpes establecen políticas claras en materia de planeación de Transporte.

El documento Conpes 3167 “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros” presenta un diagnóstico de las causas estructurales que caracterizan la prestación del servicio de transporte público en las ciudades y, las estrategias –y sus avances–, encaminados a

<sup>62</sup> Febrero de 2001.

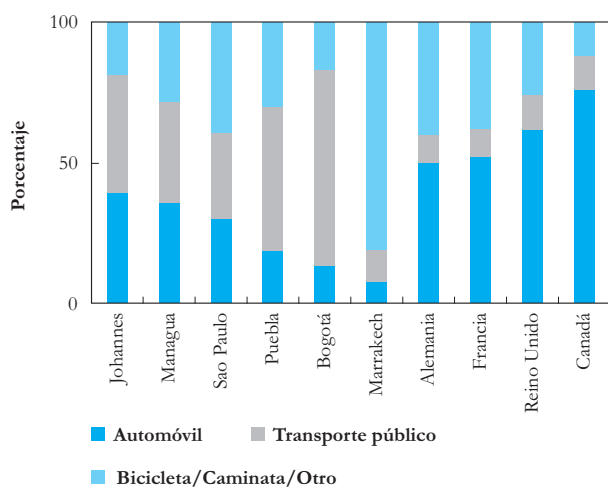
<sup>63</sup> Mayo 23 de 2002.

resolver los problemas identificados. Por su parte, el documento Conpes 3260 “Política nacional de transporte urbano y masivo” hace un seguimiento al documento Conpes 3167, y presenta la política para desarrollar sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades de más de 600 mil habitantes. También considera la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las ciudades, con objetivos de productividad, desarrollo urbano, eficiencia fiscal y participación del sector privado en las inversiones.

### Características de la demanda

En las ciudades colombianas, aproximadamente 70% de la población es usuaria del transporte público, porcentaje que resulta significativo al compararlo con otras ciudades del mundo (Gráfico 43). En ciudades como Bogotá, las personas tienen que destinar para su desplazamiento, en promedio, 90 minutos (excluyendo el Sistema TransMilenio), y en ciudades como Barranquilla y Pereira, 40 y 36 minutos, respectivamente.

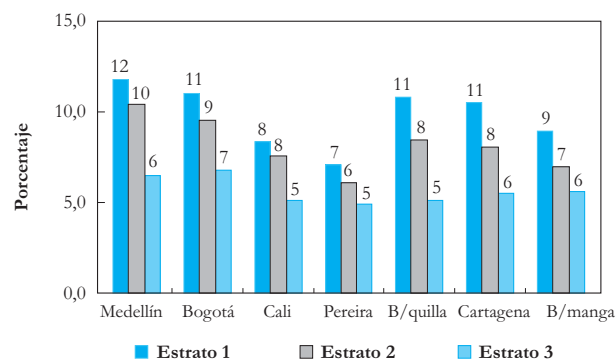
**Gráfico 43**  
Participación modal de viajes-comparación internacional



Fuente: Banco Mundial

En promedio, los hogares de las ciudades colombianas consumen 9,8, 8,1, 5,6% de sus recursos en los estratos 1, 2 y 3, respectivamente, en el pago del transporte. El Gráfico 44 muestra el gasto en transporte como porcentaje del ingreso para algunas ciudades colombianas.

**Gráfico 44**  
Gasto en transporte como porcentaje del ingreso para estratos 1, 2 y 3



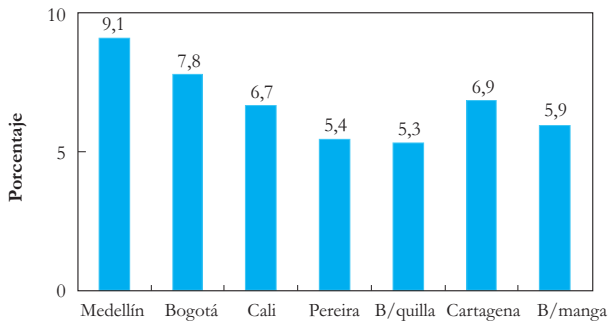
Fuente: DNP

### Características de la oferta

Existe una sobreoferta de transporte público que en la mayoría de las ciudades colombianas supera 40% (Gráfico 45), lo que implica una ocupación media de los vehículos, entre 280 y 320 pasajeros/día, muy por debajo del promedio latinoamericano de 500 pasajeros/día. Los niveles de ocupación tienen un impacto directo sobre la rentabilidad del negocio que, al ser bajos, dificultan la renovación de la flota.

Así mismo, es considerable el tiempo de desplazamiento de los usuarios de transporte público colectivo, debido a las congestiones generadas por la sobreoferta y el desorden en la operación de los vehículos. A nivel nacional, para 2004 la velocidad promedio de desplazamiento está por debajo de 10 km/h, cifra inferior al promedio latinoamericano, que se encuentra entre 20 y 25 km/h.

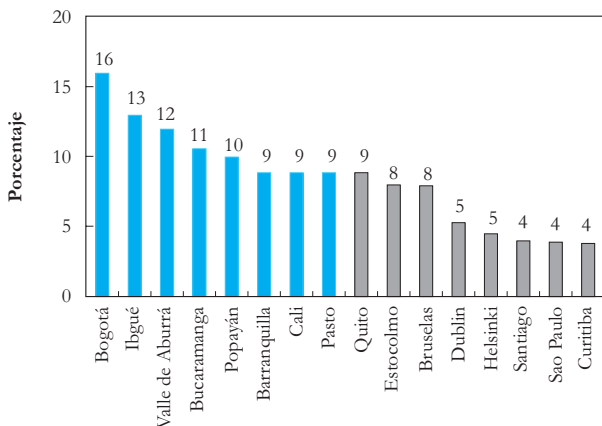
**Gráfico 45**  
Sobreoferta estimada en ciudades colombianas



Fuente: DNP

La edad promedio del parque automotor de transporte público permite evaluar la calidad del servicio, medido en términos de comodidad y seguridad para el usuario. El valor del indicador para una muestra de ciudades del país se presenta a continuación, junto con valores que permiten una comparación con indicadores internacionales. El promedio de edad en las ciudades colombianas es elevado, como se observa en el Gráfico 46. Esto lleva a situaciones de inseguridad causadas por la edad de los vehículos, a la que se suma la falta de un mantenimiento adecuado durante su vida útil.

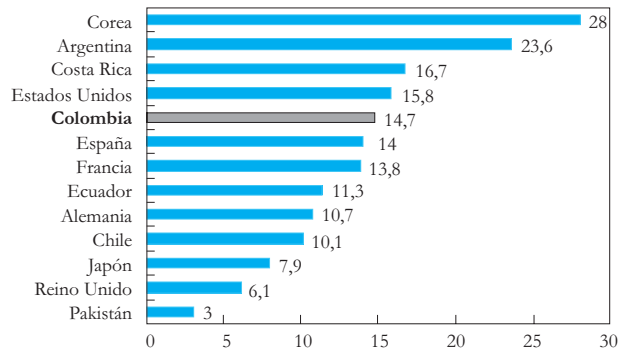
**Gráfico 46**  
Edad promedio parque automotor-servicio público. Comparación internacional



Fuente: Documentos Conpes y www. transportbenchmarks.org

Finalmente, la accidentalidad urbana, medida como el número total de lesionados por cada diez mil habitantes es de 190, mientras que en países como Chile es de 29. En Colombia, esta cifra tiene una tendencia decreciente, gracias a los programas de prevención adelantados por el Ministerio de Transporte y el Fondo de Prevención Vial. El número de muertos por cada cien mil habitantes en accidentes de tránsito es considerable si se compara con cifras internacionales (Gráfico 47). Según el Fondo, en 40% de los accidentes de tránsito urbanos en 2003, estuvo involucrado un vehículo de transporte público.

**Gráfico 47**  
Número de muertos en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes (año base 2001)



Fuente: CEPAL

Es importante destacar que la tasa de motorización en Colombia es baja. Países con mayores tasas de motorización se encuentran por encima y por debajo de Colombia en las estadísticas de accidentalidad, lo que implica un gran esfuerzo para reducir el fenómeno.

## Dificultades y retos del sector

El esquema empresarial actual fomenta la competencia de los conductores, que recogen

pasajeros en la vía sin parámetros de calidad. Esta estructura empresarial ha generado además sobreoferta, congestión, bajas velocidades de desplazamiento, alta accidentalidad, contaminación, entre otras características que hacen el servicio insostenible y que no propenda por el desarrollo de ciudades más amables.

Adicionalmente, el sector carece de una adecuada regulación y control por la debilidad institucional de los gobiernos locales para efectuar esta función. Buena parte de esta falta de control se debe a la dificultad que implica llevar a la práctica los procedimientos establecidos por la normatividad. La falta de incentivos económicos estructurados para que sean los empresarios quienes se interesen por su autorregulación, hace más compleja la tarea de las autoridades locales.

## TransMilenio

Con el fin de contrarrestar las deficiencias en los sistemas de transporte público de las ciudades, se han desarrollado diferentes proyectos orientados a reorganizar el servicio. En Bogotá, se ha restringido la circulación de algunos vehículos en determinadas franjas horarias y se ha adelantado el proyecto de transporte masivo TransMilenio.

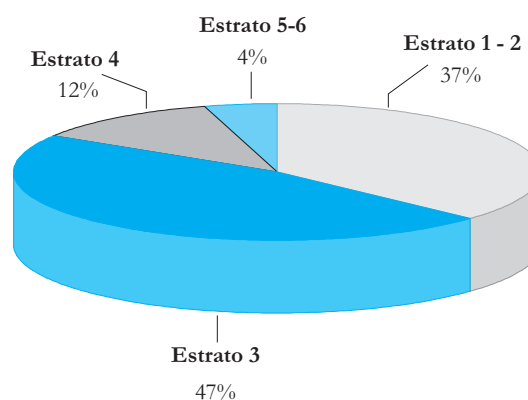
El sistema TransMilenio plantea una nueva estructura empresarial del transporte público en los corredores donde opera. La competencia se hace ‘por la vía’ y no ‘en la vía’, pues los operadores son seleccionados mediante procesos licitatorios que les permiten la explotación de los corredores por periodos determinados, con lo cual desaparece la “guerra del centavo”. Adicionalmente, la adecuada regulación y control sobre el Sistema por parte

del ente gestor permite mejorar y mantener la calidad en la prestación del servicio.

El sistema TransMilenio tiene una velocidad promedio de operación de 26km/h, en los servicios troncales y de 17km/h en las cuencas de alimentación. El 37% de los usuarios diarios del Sistema son personas de estratos 1 y 2, a quienes se les han reducido los tiempos de viaje, de 1 hora 10 minutos en 1998 a 54 minutos, en promedio. Además, la integración física y tarifaria que para 2004 permitía que 48% de los viajes fueran integrados ha permitido ahorros en costos por trasbordo a cada usuario de US\$0.60 diarios.

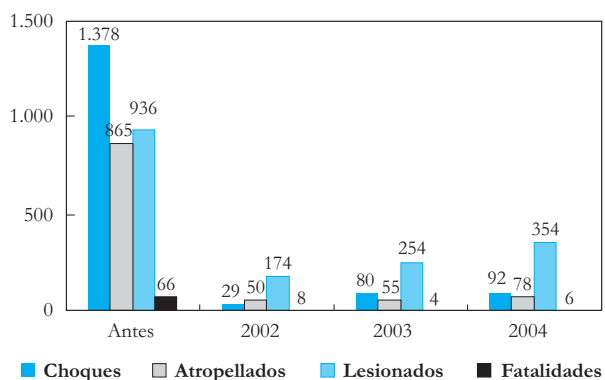
En el Gráfico 48 se muestra la distribución por estrato, de los usuarios de TransMilenio; en el Gráfico 49 se puede observar el comportamiento de la accidentalidad en los corredores del Sistema. Los accidentes de tránsito, en los corredores del Sistema disminuyeron en 6,9% entre 2001 y 2002. Para 2004 se registraron 6 muertes en accidentes de tránsito, mientras que para 1998 la cifra fue de 66.

**Gráfico 48**  
**Estratificación de usuarios-Sistema TransMilenio**



Fuente: TransMilenio S.A.

**Gráfico 49**  
**Accidentalidad corredores Sistema TransMilenio**



Fuente: TransMilenio S.A.

## 2. VISIÓN Y PRINCIPIOS

Con base en el anterior diagnóstico, es necesario adelantar acciones de mediano y largo plazo para conformar estructuras empresariales de transporte urbano, que respondan a las necesidades de los ciudadanos y complementen los demás elementos de la movilidad urbana (ciclo-rutas, vías peatonales, sistemas alternativos, etc).

De cualquier manera es importante fomentar el uso de transporte colectivo, sea que este se presente como Transporte masivo o como Transporte colectivo. Por esta razón, las estrategias deben propender por disminuir los viajes motorizados individuales, incluso aquellos que se realizan en vehículos tipo taxi.

Sin embargo, es importante entender que el tamaño de la ciudad es un aspecto importante en la planeación de los sistemas de transporte. Lo anterior supone que todos los sistemas deben cumplir unos principios básicos, con la posibilidad de construir alternativas que se adapten a las necesidades de cada municipio.

Como estrategia de desarrollo urbano, a través de los sistemas de transporte masivo debe

promoverse mayores densidades a lo largo de los corredores intervenidos, mediante instrumentos de gestión urbanística que promuevan la inversión privada y la distribución a todos los ciudadanos de los excedentes que generan estas intervenciones. Así mismo para disminuir los viajes innecesarios, debe localizarse vivienda y servicios sociales sobre los corredores de transporte o en zonas con conexión a éste.

Para 2019, se espera contar con:

1. Esquemas de transporte urbano que promuevan el desarrollo de ciudades con mayores densidades. Para esto, los esquemas que se planteen deben permitir la recuperación y el aprovechamiento de las áreas públicas y privadas deterioradas o subutilizadas y los espacios peatonales.
2. Sistemas de transporte articulados con los ejes de vivienda, espacio público, servicios públicos y equipamientos que estén en armonía con el medio ambiente.
3. Sistemas eficientes de transporte urbano colectivo que se constituyan en una alternativa atractiva para los usuarios del transporte privado.
4. Esquemas institucionales que armonicen las relaciones entre los particulares y el Gobierno, con miras a la optimización del servicio de transporte público urbano.
5. Equipos con tecnologías limpias.
6. Sistemas de operación y despacho unificados.
7. Estándares de pago para el transporte público unificados.
8. Uso de sistemas alternativos de transporte no motorizado y la existencia de la infraestructura necesaria para este tipo de transporte.

El transporte de las ciudades colombianas deberá regirse por los siguientes principios:

1. **Eficiente:** La máxima utilización de los recursos, bajo criterios de seguridad.
2. **Responsable:** Que cumpla con la regulación, que se ofrezcan servicios oportunos, puntuales y con gran calidad. El Estado debe recibir la retribución fiscal por la explotación privada de una actividad comercial.
3. **Equitativo:** Que ofrezca la oportunidad a todos los ciudadanos de movilizarse rápidamente, ofreciendo tarifas accesibles, deberá responder de igual manera a todos los ciudadanos especialmente a aquellos que poseen algún tipo de discapacidad.
4. **Ambientalmente sostenible:** Que todas las alternativas ofrecidas propendan por aire más puro, menor ruido y menor accidentalidad.
5. **A la medida:** Que cada ciudad o municipio desarrolle modos que faciliten a sus ciudadanos la movilidad.

El sistema de transporte de todas las ciudades debe garantizar su accesibilidad a toda la población, propendiendo por la equidad y la accesibilidad.

### 3. METAS Y ESTRATEGIAS

El Gobierno Nacional trazó como propuesta, para el mejoramiento en la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros, tres tipos de metas con acciones correspondientes con el tamaño de cada ciudad. Esto impone una tipificación de dichas ciudades en rangos, de la siguiente manera: ciudades con menos de 300 mil habitantes; ciudades entre 300 mil y 600 mil habitantes; y ciudades con más de 600 mil habitantes (Tabla 13).

Corresponde a los entes locales implementar las acciones definidas en las políticas nacionales; articular todos los componentes de los sistemas de movilidad (transporte urbano masivo o colectivo, transporte privado, ciclorutas, vías peatonales, sistemas alternativos, etc); y efectuar el correspondiente seguimiento a la movilidad urbana para que esta cumpla con los principios señalados anteriormente.

Las estrategias deben basarse en programas que aseguren niveles de información confiables que, a su vez, permitan servicios estructurados en calidad, que puedan ser controlados y que respondan a la regulación que se determine.

En ese sentido, tecnologías que permiten un nuevo control son:

- Centros de control de despachos con control geo-referenciado de flota.
- Recaudo centralizado – medios electrónicos de pago.

Aunque estas dos estrategias no son suficientes en sí, desarrollan o inician programas de renovación empresarial, los cuales deben continuar con una mejora en el servicio.

Esta clasificación cumple con el principio de identificación de diferencias y de estrategias escalonadas:

#### **Desarrollar planes de movilidad para las ciudades con menos de 300 mil habitantes**

Se fomentarán los modos alternativos de transporte en las ciudades con menos de 300 mil hab. Para esto, se deberán desarrollar planes de movilidad en cada una de estas ciudades, encaminados a fortalecer los organismos de tránsito municipal; adelantar la señalización y demarcación vial; identificar, diseñar y

construir facilidades para modos alternativos de transporte y espacios peatonales requeridos; y formular programas educativos sobre las normas del Código Nacional de Tránsito y movilidad segura.

Dentro de este marco, se adelantó un estudio piloto en el municipio de Funza, donde se formularon las recomendaciones específicas para esta ciudad en los aspectos antes mencionados.

### **Implementar sistemas eficientes de transporte en las ciudades entre 300 mil y 600 mil habitantes**

Para las ciudades con población entre 300 mil y 600 mil habitantes, se impulsarán proyectos de gestión de tráfico y transporte, apoyando a los entes territoriales para desarrollar estudios que permitan identificar las necesidades de reorganización y reestructuración de rutas de servicio público colectivo. Estos estudios, como lo contempla el documento Conpes 3167 están orientados a implantar las medidas de bajo costo que permitan optimizar el uso de la infraestructura existente y volver más eficiente la operación del sistema. Dentro de las acciones se contemplan el mejoramiento de la señalización, información al usuario, estímulos al uso del transporte público y no motorizado, restricciones al uso del automóvil, programación semafórica centralizada, entre otros.

Popayán y Pasto llevan a cabo los estudios correspondientes a la primera fase de reorganización y gestión de tránsito y transporte. Ibagué, como proyecto piloto, está en la etapa final de desarrollo de la reestructuración de rutas y empresas de transporte público colectivo. Como impactos positivos de la aplicación de las medidas como la reorganización de sentidos viales en el centro, se ha producido una reducción en tiempos de viaje en ese sector de 4 minutos, lo

que a su vez implica la disminución de consumo de 3.800 galones/día.

En un principio, se plantea realizar estas acciones en las ciudades de Armenia, Manizales, Montería, Neiva, Pasto, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Villavicencio.

### **Implementar sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades con más de 600 mil habitantes**

Para las ciudades grandes (más de 600 mil habitantes) se promueve el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo. La implementación de dichos sistemas busca, a mediano plazo: a) eliminar la guerra del centavo cambiando la estructura empresarial; b) integrar física, tarifaria y operacionalmente todas las rutas de transporte en las ciudades; c) reordenar el transporte actual; d) aumentar las velocidades promedio en los corredores a niveles cercanos a 25 km/h; e) eliminar la sobreoferta; y f) impulsar un desarrollo urbano integral mejorando el espacio público, entre otras estrategias.

De esta manera, se pretende ampliar el sistema TransMilenio de Bogotá e iniciar la ejecución de los sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades de Cali y Pereira. En Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Medellín, avanza la elaboración de los diseños definitivos de los proyectos.

En la mayoría de las ciudades se proyecta realizar las obras antes de 2009. Cali y Cúcuta plantean inversiones de mediano plazo y Bogotá es la única ciudad que tienen previstas inversiones de mediano y largo plazo.

#### *Transporte urbano masivo para Bogotá*

Para Bogotá, la movilidad de la ciudad a largo plazo se sustenta sobre el sistema integrado de

transporte masivo compuesto por la red de troncales de TransMilenio, apoyadas por los servicios alimentadores en la periferia de la ciudad.

El transporte público colectivo tradicional deberá operar integradamente con el resto del Sistema, sobre aquellos corredores donde éste último no cubre la demanda. La regulación de su operación se logrará adjudicando los corredores por procesos de licitación que aseguren la competencia “por la vía” y no “en la vía”. Estos procesos deberán incluir mecanismos que aseguren la desintegración física de la sobreoferta, así como mecanismos de control que regulen la prestación del servicio y aseguren su calidad, semejantes a los empleados para la operación de TransMilenio.

En lo referente a los vehículos particulares, se deberán estudiar medidas que desincentiven su

uso y restrinjan la circulación, particularmente en horas pico.

Adicionalmente, el uso de medios alternativos de transporte como la bicicleta y su integración al sistema, mediante la generación de la infraestructura necesaria para tal fin, pretende cubrir parte de la demanda de viajes, al tiempo que genera espacios y corredores de circulación que fortalezcan la idea de ciudades amables.

Como complemento de todo esto, deberá trabajarse de manera paralela en modelos de ocupación del suelo, enfocados a la distribución de los usos y las densidades, y que propendan por un equilibrio en la distribución de orígenes y destinos de los viajes que se generan en el sistema de transporte de la ciudad; garanticen la sostenibilidad y reduzcan las presiones sobre su planeación.

**Tabla 13**  
**Metas transporte urbano:**  
**Articular los sistemas de transporte con el desarrollo urbano**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019	Inversión estimada en millones de pesos de 2005
Fomentar los modos alternativos de transporte en las ciudades con menos de 300.000 hab.	Proyecto piloto en el municipio de Funza (Cundinamarca)	103 ciudades pequeñas con planes de movilidad.	287 ciudades pequeñas con planes de movilidad.	Inversión pública: \$100.450 (100%)
Implementar medidas de gestión de tráfico y transporte en las ciudades entre 300.000 y 600.000 hab.	Proyecto piloto en las ciudades de Ibagué, Popayán y Pasto.	7 ciudades con sistemas de transporte eficientes	10 ciudades con sistemas de transporte eficientes	Inversión pública: \$5.141 (0,3%) Inversión privada: \$1.943.489 (99,7%)
Implementar sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades con más de 600.000 hab.	Avances en proyectos de 8 ciudades a nivel nacional.	Sistemas integrados de transporte masivo en operación en 9 ciudades.	Sistemas integrados de transporte masivo en operación en 9 ciudades.	Inversión pública: \$6.484.208 (16,3%) Inversión privada: 1.259.516 (83,7%)

Fuente: DNP



## PLAN DE INVERSIONES

Finalmente, y a manera de conclusión, debe tenerse en cuenta que a pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional y de los constructores por incrementar la oferta legal de vivienda, nuestra tasa de construcción de unidades habitacionales (2,4 unidades por mil habitantes) es baja con relación al promedio mundial (6,5) y frente al incremento anual de hogares urbanos (aproximadamente 200.000).

En términos del sector vivienda, y en general de desarrollo urbano, es importante tener en consideración que para atender la creciente demanda del sector, la política debe concentrarse en los siguientes aspectos: a) consolidar un sistema de financiación que atienda a un mayor número de hogares vinculados a la economía informal; b) optimizar el programa de ahorro programado; c) promover la participación de los municipios en la asignación de subsidios locales y mejorar la focalización de los recursos de las instituciones vinculadas a la Política VIS; d) ampliar la oferta de suelo y de espacio público a través de procesos de expansión urbana más eficientes y de renovación y redensificación de las zonas consolidadas, y; e) mejorar la planeación y la gobernabilidad de las ciudades mediante sistemas de información y de control.

En Agua Potable y Saneamiento Básico, las reformas que deberá impulsar el Estado para

lograr dichas metas se circunscriben en los ámbitos tanto de política económica como de economía política. En el ámbito de la política económica se ha identificado la necesidad de impulsar esquemas regionales de prestación de los servicios, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos públicos invertidos. En la implementación de esta política los Departamentos deberán jugar un papel central como articuladores con los municipios y sus competencias deberán fortalecerse en el marco legal. Esta transformación de la estructura de la industria debe acompañarse de una transformación empresarial en el manejo de los servicios en todo el territorio nacional, con empresas públicas consolidadas y participación privada.

En el ámbito de la economía política, los recursos públicos asignados al sector, principalmente los recursos del SGP, deben redistribuirse de forma más consistente con los rezagos de coberturas, el esfuerzo tarifario local factible y el balance con otras fuentes de financiación como regalías. Así mismo, la distribución debe ser consistente con la política de aglomeración de mercados bajo esquemas regionales, por lo que los departamentos deben contar con unas

competencias más determinantes en el desarrollo del sector y, consecuentemente, con una participación en la distribución de los recursos.

En transporte urbano, los sistemas de transporte masivo, además de ser eficientes, equitativos y sostenibles, deberán convertirse en ejes para mejorar la planificación de las ciudades grandes e intermedias. Para ésto, las políticas locales y nacionales deben promover la densificación de sus corredores, a través de procesos de renovación urbana que incentiven la localización de servicios y vivienda y la generación de espacio público. Así mismo, las entidades territoriales serán las responsables de articular estos sistemas con los demás componentes de la movilidad urbana, garantizando su accesibilidad

a toda la población, especialmente a la de más bajos ingresos.

La Tabla 14 muestra el costo global de la estrategia estimado en \$243 billones. Es importante mencionar la importancia que tendrá la participación del sector privado en el financiamiento de los cuatro sectores (84%). En desarrollo urbano, se vinculará mediante los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997; en vivienda, en forma de ahorro y crédito de los hogares para la adquisición o el mejoramiento de vivienda; en agua potable, a través del cobro de la tarifa por la prestación del servicio; y en transporte público, con la vinculación de los operadores privados.

**Tabla 14**  
**Resumen inversiones (millones de pesos de 2005)**

Fuente	Desarrollo urbano	Vivienda	Agua potable y samto. básico	Transporte urbano	Total	%
Rec. ordinarios de la Nación	85.000	4.544.627	1.913.806	4.535.991	11.079.424	5%
Rec. Propios /parafiscales/ especiales		3.804.482			3.804.482	2%
Rec. De regalías			300.000		300.000	0%
Rec. De SGP			9.424.132		9.424.132	4%
Rec. del sector descentralizado					-	0%
Rec. De las entidades territoriales	5.251.115	4.407.388	3.485.087	2.053.808	15.197.398	6%
Rec. del sector privado	5.251.115	181.342.202	14.085.453	3.203.005	203.881.775	84%
<b>TOTAL</b>	<b>10.587.230</b>	<b>194.098.698</b>	<b>29.208.477</b>	<b>9.792.805</b>	<b>243.687.211</b>	<b>100%</b>

Como complemento a lo anterior, la Nación, las entidades territoriales y las cajas de compensación otorgarán un número importante de subsidios de vivienda; las entidades territoriales aportarán recursos para cumplir las metas de desarrollo urbano, especialmente en generación de nuevo

espacio público; en agua potable y saneamiento básico serán fundamentales los recursos del SGP, así como la articulación de otras fuentes como las regalías; y en transporte urbano, la Nación financiará un porcentaje importante de las inversiones previstas para el cumplimiento de las metas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2004). “Los retos de un continente urbano”.
- Clavijo S, Janna M, Muñoz S. (2004), “La vivienda en Colombia: Sus determinantes socio-económicos y financieros”.
- Conpes (2003). “Sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá – Seguimiento”. Documento Conpes 3093.
- Conpes (2003). “Sistema integrado de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali– Seguimiento”. Documento Conpes 3166.
- Conpes (2003). “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”. Documento Conpes 3167.
- Conpes (2003). “Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana del centro-occidente”. Documento Conpes 3220.
- Conpes (2003). “Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Cartagena-Transcaribe”. Documento Conpes 3259.
- Conpes (2003). “Política nacional de transporte urbano y masivo”. Documento Conpes 3260.
- Conpes (2004). “Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana de Bucaramanga”. Documento Conpes 3298.
- Conpes (2004). “Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano”. Documento Conpes 3305.
- Conpes (2004). “Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Barranquilla y su área metropolitana”. Documento Conpes 3306.
- Conpes (2004). “Sistema integrado del transporte público urbano de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá”. Documento Conpes 3307.

- Ángel, J. E. y Rozo, J. Estimación del nivel de consumo básico en Colombia, *Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. Comisión Reguladora de Agua potable (CRA) (2001).
- Comisión de Agua de Potable y Saneamiento Básico. *Información tarifaria reportada por las empresas*, Bogotá, 2004.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –(Dane), *Censos (1973, 1985, 1993)*, ECV, Bogotá, 2003.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital-Bogotá (2000). Plan de Ordenamiento Territorial –(POT): Documento Técnico de Soporte.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). “Seguimiento y aplicación del Plan piloto de tránsito y transporte para el Municipio de Ibagué”. Estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia para el Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). “El Sistema General de Participaciones en agua potable y saneamiento básico”.
- Vejarano, María Clara. “Gestión del suelo en los POT de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga”. Departamento Nacional de Planeación.
- Económica Consultores. *Preparación de lineamientos para un plan de desarrollo sectorial y para una estrategia de la estructura de la industria del sector de agua potable y saneamiento*. Departamento Nacional de Planeación (2004).
- Serrano, Javier. *Metodología y estimación del costo promedio ponderado de capital (WACC), para empresas de acueducto y alcantarillado*. Departamento Nacional de Planeación (2004).
- Department of Housing of the Direction General of Planning, Housing and Heritage- The Walloon Region of Belgium (2002). *Housing Statistics In The European Union*.
- European Central Bank (2003), *Structural Factors in the EU Housing Markets*.
- Fedesarrollo (2004). “Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia: ¿Hacia dónde movernos?”
- Fondo de Prevención Vial (2003). Informe sobre accidentalidad vial nacional.
- Fondo Monetario Internacional (2004). World Economic Outlook. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/index.htm>
- International City Management Association-Smart Growth Network, *Why Smart Growth, a Primer*.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2001). Inventario Sanitario Rural.
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, *Informe de avance Programa de Modernización Empresarial*, Bogotá, 2004.

Molina Giraldo, Humberto. “Análisis del sistema nacional de ciudades: aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano”. PNUD/Ministerio de Desarrollo Económico (2001).

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Cálculos realizados para el informe de la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos*, Bogotá, 2003.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Registro Nacional de Prestadores de Servicios Públicos*, Bogotá, 2005.

UN-Hábitat (2001). *The State of the World's Cities*.

World Bank, *World Development Indicators 2004. CD-ROM*. Washington, DC., 2004.

