

INVERSIÓN DE IMPACTO EN HÁBITAT INFORMAL COLOMBIA

FEBRERO 2023



NAB COLOMBIA
CATALIZANDO LA INVERSIÓN DE IMPACTO



Fundación
Santo Domingo



GSG
Driving real impact



CAMACOL
CÁMARA COLOMBIANA
DE LA CONSTRUCCIÓN



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Resumen ejecutivo



EL PROBLEMA

Actualmente, alrededor de **un tercio de la población colombiana reside en barrios de origen informal** donde, además de habitar viviendas de condiciones precarias, los habitantes de estos barrios tampoco tienen acceso adecuado a los servicios públicos domiciliarios, de salud y de educación y, muchas veces, padecen la inseguridad de la tenencia de sus tierras por no contar con un título de propiedad.



EL ABORDAJE ACTUAL

Históricamente, el Estado ha destinado importantes sumas de dinero para cerrar la enorme brecha de vivienda, mediante una serie de políticas de subsidios y créditos y a través de la construcción de vivienda nueva. A pesar del impacto positivo de estos esfuerzos, el balance final resulta exiguo: de continuar con la tendencia histórica de financiamiento, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estima que **tomará 123 años superar el déficit habitacional de Colombia.**



LOS BARRIOS NO COMO UN PASIVO SINO COMO UN ACTIVO URBANO

Por lo tanto, si tenemos como horizonte el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030 resulta imperativo abordar la problemática de los asentamientos informales y sus habitantes de manera tal que no sean vistos solo como un problema, sino que se reconozca el potencial de transformar tal pasivo urbano, en un activo, aplicando soluciones financieras innovadoras que involucren al capital privado.



DÉFICIT DE FINANCIAMIENTO

Según nuestros cálculos, **la inversión necesaria para erradicar el déficit cualitativo en todo el país supera los 76 billones de pesos (equivalente a más de \$16.000 millones de dólares)**. Si a ello le sumamos el crecimiento natural de la población, queda en evidencia que el sector público por sí solo enfrenta un panorama sumamente complejo. Para atender los retos de los barrios de origen informal de manera efectiva necesitamos de soluciones innovadoras que permitan escalar flujos de capital en apoyo de estrategias y programas de inversión con base territorial, donde el mejoramiento de barrios informales se entienda como una oportunidad de negocio e inversión e involucre a la comunidad como parte activa de los procesos.



LA OPORTUNIDAD

En Colombia, se han invertido voluntariamente más de USD 600 millones en proyectos sociales y ambientales por parte de empresas del sector privado. Sin embargo, el potencial de la inversión es mucho más amplio si se considera el alcance que tienen, por ejemplo, los fondos de pensiones y la industria de fondos de capital privado, que en conjunto administran más de USD 105.000 millones. De lado de la política pública, el gobierno ha impulsado acciones orientadas a movilizar capital privado para el desarrollo empresarial y la sostenibilidad, las cuales favorecen la inversión de impacto en el país y la canalización de recursos orientados al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos instrumentos, junto con políticas públicas y regulaciones que se promuevan en un futuro cercano, pueden ser la llave para escalar el financiamiento de mejoras de carácter multidimensional en barrios de origen informal.

RECOMENDACIONES GENERALES:

- ▲ Analizar los asentamientos de origen informal como objetos de inversión y no como pasivos o gastos.
- ▲ Hacer foco en el desarrollo territorial integral a la hora de diseñar cualquier intervención.
- ▲ Las comunidades deben ubicarse en el centro de los proyectos y reconociendo su capacidad financiera para apalancar el mejoramiento de sus barrios.
- ▲ Dotar a las pequeñas y medianas ciudades de la capacidad de estructurar proyectos técnicamente sólidos y pertinentes.

RECOMENDACIONES GENERALES:

▲ **Sector público:** hacemos un llamado a que se impulse el mejoramiento del hábitat informal desde una dimensión integral que involucre a todos los sectores, especialmente al sector financiero e inversor, promoviendo esquemas que apalancen capital privado a escala, teniendo en cuenta la brecha existente entre la necesidad de fondos y los recursos disponibles.

▲ **Comunidad de impacto:** invitamos a prestar mayor atención a las problemáticas relacionadas con los asentamientos informales, cuyas soluciones tienen el potencial de generar impacto a lo largo de toda la Agenda 2030. Esto necesita un mayor esfuerzo por parte de agencias de cooperación, organizaciones multilaterales y comunidad académica para guiar la formulación y diseño de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.

▲ **Comunidad académica enfocada en hábitat y urbanismo:** hacer hincapié en la insuficiencia del financiamiento público para abordar la problemática de asentamientos informales y prestar mayor atención al rol del sector privado y mecanismos financieros innovadores.

▲ **Sector de la construcción:** involucrarse activamente, liderar el cambio y proponer esquemas de negocios que faciliten su colaboración con las autoridades públicas para formar parte de la solución a la problemática.



Introducción

Desde 2020, el Global Steering Group for Impact Investment (GSG) ha liderado esfuerzos de investigación sobre instrumentos y vehículos que permitan escalar los flujos de capital hacia el desarrollo multidimensional de los barrios de origen informal en el Sur Global. A nivel mundial más de mil millones de personas viven en barrios de origen informal, con una enorme carencia de acceso a servicios públicos domiciliarios, infraestructura social y servicios de educación, salud y cultura, y altas barreras para acceder al derecho de propiedad de la tierra. Por esta razón, el GSG lanzó el informe “[Informal settlements: no longer invisible](#)”, con el objetivo de promover ideas, estrategias y esfuerzos orientados a la acción para la aplicación de soluciones escalables.

Teniendo en cuenta las recomendaciones dadas a nivel global, el GSG trabajó con socios estratégicos de la región para lograr un mejor entendimiento de la informalidad en Colombia e idear propuestas específicas de inversión de impacto en este país. Para lograrlo, el GSG en conjunto con el NAB Colombia y la Fundación Santo Domingo, y con el apoyo de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) y Fedesarrollo produjeron el presente trabajo.



Objetivo del documento

En este documento ponemos a prueba la hipótesis de que la financiación actual necesaria en los barrios de origen informal es insuficiente también en el caso de Colombia. Por esta razón, proponemos a la inversión de impacto como un modelo viable que puede permitir convertir a los asentamientos informales, típicamente considerados pasivos urbanos, en activos que otorguen valor a las comunidades locales y a la sociedad como un todo. Finalmente, presentamos las recomendaciones adaptadas a la luz de los marcos financieros, normativos e institucionales de Colombia.

La finalidad de esta colaboración es situar el mejoramiento e inversión en barrios de origen informal y la promoción de acceso a vivienda en el centro de la agenda colombiana de políticas públicas y de impacto. Del mismo modo, buscamos fortalecer el papel del NAB Colombia y de sus miembros como voces principales en el debate público, aprovechando su conocimiento y poder de convocatoria en la comunidad de inversores. Adicionalmente, con el acompañamiento y experiencia en temáticas sociales y de desarrollo urbano de la Fundación Santo Domingo, Fedesarrollo y CAMACOL, procuramos diseminar nuevas ideas y estrategias que conduzcan a una nueva visión de la inversión en barrios de origen informal.

Esperamos que el documento sirva como herramienta de inspiración y convocatoria de los principales actores del sector público y privado, de los bancos multilaterales e instituciones financieras de desarrollo y de organizaciones internacionales. Además, confiamos que reúna y fomente el diálogo sobre el desarrollo urbano y la inversión de impacto.

Índice

Introduction	5
Objetivos del documento	6
1. La dimensión de la informalidad en Colombia	10
Causas de la informalidad	11
Dimensión y características de la informalidad	12
Caracterización del déficit habitacional	14
Los fondos públicos nunca serán suficientes	16
2. Políticas de mejoramiento de barrios de origen informal y estimación de las necesidades de financiamiento	18
La política de vivienda en Colombia (1990-2022)	19
Estimaciones del déficit habitacional en Colombia	20
<i>Atención al déficit cualitativo, una visión desde el mejoramiento de vivienda</i>	21
<i>Inversión necesaria para el mejoramiento integral de barrios, una visión más allá del mejoramiento de vivienda</i>	22
<i>Identificación de áreas de intervención y costos</i>	22
Caja 1: impacto del sector edificador en la economía colombiana y en la construcción de Viviendas de Interés Social (VIS)	24
3. Principios de diseño para vehículos alternativos de inversión	27
De la anécdota a la escala	30
Hacia la viabilidad comercial: ¿quién invierte? ¿quién repaga?	32
Potencial de la inversión de impacto en Colombia	34
Marcos para la integridad de impacto	36
La oferta de capital no crea su propia demanda	35

4. Conclusiones	39
Déficit de financiación para la inversión en barrios de origen informal en Colombia	40
Crecimiento del enfoque de “inversión de impacto” en el país	41
Apuesta del gobierno para promover la inversión de impacto	42
La articulación y la innovación como ejes transformadores	42
Recomendaciones	43
<i>Generales</i>	43
<i>Sector público</i>	44
<i>Comunidad de impacto</i>	44
<i>Comunidad académica enfocada en hábitat y urbanismo</i>	45
<i>Sector de la construcción</i>	45



01

La dimensión de la informalidad en Colombia

CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

Colombia es hoy un país predominantemente urbano. En la actualidad, alrededor del 82% de la población vive en ciudades, superando el promedio mundial (57%) y muy cerca del promedio de Latinoamérica y el Caribe (81%)¹ y los países miembros de la OCDE (81%). Adicionalmente, se calcula que las ciudades colombianas reciban 14 millones de residentes en los próximos 30 años, que se sumarían a la población urbana actual de más de 40 millones de personas.²

En las últimas décadas, el proceso de urbanización en Colombia se ha dado de manera acelerada: entre 1990 y 2015, el área total urbana aumentó en un 75%.³ Este rápido crecimiento obedece a múltiples factores, dentro de los que se identifican la migración del campo a la ciudad durante la segunda mitad del siglo XX, la migración proveniente de Venezuela durante el siglo XXI, el cambio en la composición de los hogares y el crecimiento natural de la población.

La migración urbano-rural que ha experimentado Colombia está relacionada con los procesos de industrialización, en los cuales las ciudades se han convertido en polos de atracción abundantes en nuevas oportunidades de empleo y educación. Esta tendencia fue común a varios países de Latinoamérica, en diferentes momentos durante el siglo XX y sobre todo durante su segunda mitad. En Colombia, a su vez, este proceso migratorio fue intensificado por el desplazamiento derivado del conflicto armado interno que, según ACNUR, en 2021 en el país vivían 5,2 millones de personas en condición de desplazamiento interno.⁴ A esto se suma el hecho que el país ha recibido en los últimos años a alrededor de 2 millones de migrantes provenientes de Venezuela, siendo el primer país receptor de esta población.

Asimismo, cabe destacar el cambio demográfico relacionado con la variación en la composición de los hogares que ha experimentado el país en la última década.

¹ World Bank (2021). Urban Population (% of total population). Disponible en línea: www.data.worldbank.org. [Revisado: 2 nov. 2022].

² Gobierno de Colombia (2014). Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

³ Departamento Nacional de Planeación y NYU (2018). Atlas de Expansión Urbana. Disponible en línea: www.atlasexpansionurbanacolombia.org. [Revisado: 2 nov. 2022].

⁴ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022). Promoviendo la tenencia segura en Colombia. Disponible en línea: <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/promoviendo-la-tenencia-segura-en-colombia>. [Revisado: 2 nov. 2022].

da. En el 2005, los hogares en Colombia estaban compuestos, en promedio, por 3,8 personas. Para el 2021 el número de personas había descendido a 3.⁵ En esa línea, según el Banco Mundial, en el país existen hoy el doble de hogares que en 1985.⁶

Todos estos factores han acrecentado la presión sobre la necesidad de suelo urbano. Si bien Colombia ha avanzado en la consolidación de una política de ordenamiento territorial que guíe el desarrollo de las ciudades, gran parte del crecimiento se ha dado de manera informal. Aunque no existen cifras consolidadas a nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación calcula que 1,2 millones de hogares viven en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto.⁷ A modo de ejemplo, Rocha y otros estimaron que, en 2006, el 69% de los barrios de Cartagena eran de origen informal.⁸ De manera similar, Vergara y Villalobos, establecieron que aproximadamente el 30% de los residentes de Barranquilla habitaban en barrios de origen informal en 2015.⁹

DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD

Para estimar la dimensión de la informalidad, ONU-Hábitat considera que, entre otros, un buen indicador es el número de personas que carecen de seguridad en la tenencia o título de propiedad. Prindex estima que, para el 2020, 924 millones de personas a nivel global y 91 millones de personas en Latinoamérica (o el 21% de su población) carecían de seguridad en la tenencia, mientras que en el caso

⁵ DANE (2021). Proyecciones de viviendas y hogares. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-viviendas-y-hogares>. [Revisado: 2 nov. 2022].

⁶ World Bank (2022). Striking a Balance. Disponible en línea: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36500>. [Revisado: 2 nov. 2022].

⁷ Departamento Nacional de Planeación (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

⁸ Rocha, R., Jaramillo, S., Tovar, J., García, L., Salazar, L. y Saboya, O. (2006). Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena. En: Documento CEDE 2006-42.

⁹ Vergara, V.B. y Villalobos, M.J. (2017). Avances de la Gestión en la Legalización de Predios en Barrios con Población Vulnerable – Barranquilla. Tesis. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios.

colombiano este problema afectaba al 24% de la población.¹⁰ En esa línea, de acuerdo con los últimos datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), el 9,4% de los hogares en el país, o alrededor 3,5 millones de personas, habitan en una vivienda sin título de propiedad.¹¹

La informalidad, se manifiesta entonces por la diferencia que existe entre la necesidad de suelo urbano planificado para la construcción de vivienda, y la capacidad de los actores públicos y privados para proveer este suelo de manera adecuada. En ese sentido, la OCDE señala que

“a pesar de los esfuerzos de planificar el uso del suelo de la manera más adecuada y asegurar un crecimiento urbano ordenado, las ciudades en Colombia continúan experimentando el surgimiento de barrios ilegales, en parte debido a planificación inadecuada y la carencia de tierra para la construcción de vivienda social”.¹²

De manera similar, el Banco Mundial aduce el aumento de barrios informales y vivienda de baja calidad a la falta de una política de vivienda social, a la reducción del inventario de vivienda de bajo costo y a la imposibilidad de los hogares de acceder al sistema financiero.¹³

En Colombia, el déficit de vivienda urbano cuantitativo y cualitativo asciende al 20,4% de la población (2.681.000 hogares).¹⁴ El primero refiere a viviendas que presentan deficiencias estructurales y que por esta razón no cumplen con los estándares que garanticen su habitabilidad mientras que el segundo alude a viviendas con deficiencias que no son de carácter estructural, para las cuales es posible realizar ajustes o algún tipo de intervención que permita solucionar

¹⁰ Prindex (2020). Global Findings. Disponible en línea: <https://www.prindex.net/data/>. [Revisado: 2 nov. 2022].

¹¹ DANE (2021). Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV – 2021. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=El%20objetivo%20general%20de%20la,el%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=El%20objetivo%20general%20de%20la,el%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de.). [Revisado: 2 nov. 2022].

¹² OECD (2022), National Urban Policy Review of Colombia. Paris: OECD Publishing.

¹³ World Bank (2022). Striking a Balance. Disponible en línea: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36500>. [Revisado: 2 nov. 2022].

¹⁴ DANE (2021). Proyecciones de viviendas y hogares. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-viviendas-y-hogares>. [Revisado: 2 nov. 2022].

dichas deficiencias.¹⁵ En las áreas urbanas, el déficit cualitativo (2.196.000 hogares), que incluye condiciones de hacinamiento mitigable y no mitigable, acceso a alcantarillado y las condiciones propias de la vivienda (como la condición de pisos, baños y cocinas), es el mayor desafío pues hoy representa más de cinco veces el número de hogares que padecen el déficit cuantitativo. En lo referido a este último (que afecta a 485.000 hogares) y la provisión de vivienda nueva, el Banco Mundial ha estimado que el nivel de suministro de vivienda nueva todavía no corresponde a las necesidades del país.¹⁶ Muestra de esto es la reducción en el número de iniciaciones, el cual se redujo en alrededor del 50% entre 2016 y 2020.¹⁷

CARACTERIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL

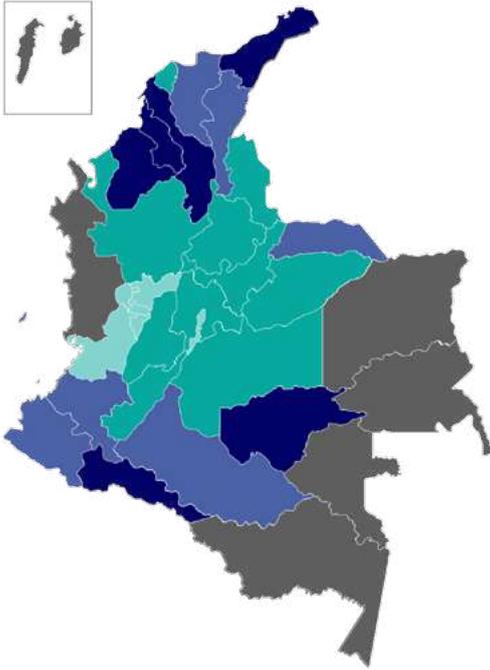
De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), en 2021 el 31% de los hogares en Colombia (es decir, alrededor de 16 millones de personas) se encontraban en déficit habitacional, lo que representa un crecimiento de 1,4% respecto del 2005. A pesar de los esfuerzos en la materia concentrados en la disminución del déficit cuantitativo a través de mecanismos de adquisición orientados al mercado, la brecha no solo no ha podido ser reducida en este periodo de 13 años, sino que se mantuvo prácticamente idéntica. Se trata de una problemática afecta de manera desproporcionada a los departamentos periféricos, que presentan un déficit habitacional hasta tres veces mayor a lo observado a nivel nacional. Además, vale mencionar que el componente que más impacta en el déficit cualitativo en áreas urbanas es el hacinamiento mitigable, con una incidencia del 12%.

¹⁵ DANE (2021). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021 - Boletín Técnico. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/Boletin-tec-deficit-hab-2021.pdf>

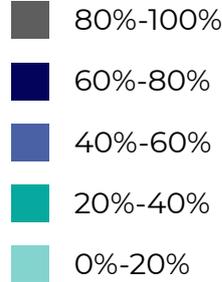
¹⁶ World Bank (2022). Striking a Balance. Disponible en línea: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36500>. [Revisado: 2 nov. 2022].

¹⁷ OECD (2022), National Urban Policy Review of Colombia. Paris: OECD Publishing.

DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA



31% (5,2 MILLONES DE HOGARES EN DÉFICIT)



Valle del Cauca
El Águila 67,44%
Buenaventura 56,06%
vs **Cali 14,02%**



68,2%
DÉFICIT RURAL



20.4%
DÉFICIT URBANO

Fuente: Presentación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Congreso Colombiano de la Construcción, 2022.

Sin embargo, la condición de informalidad trasciende las necesidades de vivienda y abarca también a los servicios de soporte, que incluyen el acceso a servicios públicos domiciliarios, transporte, educación, salud, recreación e infraestructura urbana de calidad, que garantice entornos urbanos sostenibles. La OCDE menciona en su documento de revisión de la política urbana de Colombia que “las autoridades deben enfocarse no solo en vivienda, sino en construir comunidades y barrios donde los residentes puedan acceder a oportunidades y a los bienes y servicios que necesitan para prosperar”¹⁸. Si bien en Colombia la cobertura de servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía presenta una buena cobertura en las zonas urbanas, existen grandes necesidades en cuanto a la provisión de infraestructura social para la prestación de servicios públicos de calidad.

¹⁸ OECD (2022), National Urban Policy Review of Colombia. Paris: OECD Publishing.

LOS FONDOS PÚBLICOS NUNCA SERÁN SUFICIENTES

Como se mencionó, debido a las migraciones internas y externas y al crecimiento natural de la población, en Colombia el rápido crecimiento de las ciudades se ha traducido en muchos casos en la expansión y surgimiento de barrios de origen informal. Dichos barrios, como se ha dicho, carecen en su mayoría de la infraestructura necesaria para asegurar una buena calidad de vida y presentan retos en acceso a vivienda digna y a servicios domiciliarios y públicos de calidad. Si bien el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Ministerio de Transporte y el Departamento de Prosperidad Social, y los gobiernos locales han dedicado recursos para atender esta situación, estos nunca serán suficientes para abordar de manera efectiva las necesidades de la población que habita en los barrios de origen informal y para promover la consolidación de entornos urbanos sostenibles.

De acuerdo con el último informe del GSG, existe una brecha mundial de más de \$6 billones de dólares entre la inversión necesaria para la atención de necesidades en barrios de origen informal, y los recursos que se destinan para este fin. En el caso de Colombia, estimamos que

la inversión necesaria para realizar mejoramientos multidimensionales en los barrios de origen informal y erradicar el déficit cualitativo supera los 76 billones de pesos (equivalente a más de \$16.000 millones de dólares).

En el país, y como tiende a suceder en la mayoría de los casos, el financiamiento destinado a paliar la problemática del hábitat informal ha dependido casi exclusivamente del sector público, a nivel nacional y local, que ha demostrado no ser suficiente siquiera para cubrir el crecimiento natural de la población. En ese sentido, basado en el promedio histórico de financiamiento, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estima que se necesitarían 123 años para poder superar el déficit habitacional del país.¹⁹ Es decir, si continuamos dependiendo mayoritariamente de fuente públicas de financiamiento, las familias colombianas continuarán padeciendo el déficit de vivienda hasta, al menos, el año 2146.

¹⁹ Presentación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Congreso Colombiano de la Construcción, 2022.

A pesar de lo anterior, como sostiene el reporte del GSG titulado “Informal settlements: no longer invisible”, los barrios de origen informal presentan oportunidades de inversión y desarrollo atractivas para diferentes sectores. Si bien las temáticas más comunes en la literatura existente se refieren a el acceso a vivienda, los sectores bancario, de salud, educación, transporte e infraestructura, entre otros, tienen grandes oportunidades de desarrollarse en los barrios de origen informal. En esa línea, uno de los argumentos principales, que recogemos y enfatizamos en este trabajo, es dejar de concebir esta problemática como un “gasto” exclusivamente a cargo del sector público, para empezar a entenderla como una oportunidad de inversión y colaboración entre el sector público, el sector privado y organizaciones del sector social, que pueden brindar tanto retornos sociales (al contribuir con el mejoramiento de estos entornos urbanos y de la calidad de vida de sus habitantes) como financieros.

Por eso, si queremos abordar la intervención, inversión y mejoramiento multidimensional de los barrios de origen informal con mayor eficacia es imperativo crear soluciones innovadoras que permitan escalar flujos de capital en apoyo de estrategias y programas de inversión de base territorial que coloquen a las comunidades beneficiadas en el centro de la escena.



02

Políticas de mejoramiento de barrios de origen informal y estimación de las necesidades de financiamiento

En Colombia, el mejoramiento e inversión en barrios de origen informal es un concepto existente desde los años 80, pero que ha tomado mayor relevancia para los gobiernos nacionales y locales en los últimos años. En la primera parte de esta sección hacemos un recuento de la política de hábitat de Colombia de los últimos 30 años, en el cual se evidencia cómo la política de vivienda ha ido migrando de un enfoque exclusivo de adquisición de vivienda nueva a una mirada más integral que incluye mejoramiento de viviendas en barrios de origen informal y componentes de mejoramiento integral de barrios como la construcción de infraestructura de servicios públicos, espacio público, parques y equipamientos.²⁰

En segundo lugar, presentamos una serie de estimaciones que dan cuenta de las necesidades totales de financiamiento que serían necesarias para: a) eliminar el déficit cualitativo de vivienda; b) reducir el déficit mediante un sistema de subsidios; y c) realizar mejoramientos integrales de los barrios de origen informal.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA (1990-2022)

En los últimos treinta años, la política de vivienda colombiana ha estado dominada por el desarrollo del mercado hipotecario y políticas estatales que han tenido como objetivo promover la propiedad de la vivienda. Esta política puede ser dividida en cuatro períodos que ilustran la evolución del déficit habitacional del país en sus diferentes componentes.

1 La política de vivienda entre los años 1991 y 2002 se caracterizó principalmente por la transformación del papel del Estado en la provisión de vivienda, que dejó de participar en la edificación y provisión directa de vivienda social, al delegar la construcción de vivienda al sector privado.

²⁰ Es importante aclarar que este recuento se refiere sobre todo a la política de hábitat del Gobierno Nacional, implementada principalmente por el Ministerio de Vivienda. Por lo tanto, no incluye las políticas y programas implementadas por los gobiernos locales, que han sido fundamentales para el desarrollo del concepto de mejoramiento integral de barrios (con casos destacados a nivel internacional, como los Proyectos Urbanos Integrales de Medellín y las intervenciones integrales en barrios de origen informal realizadas en Bogotá).

En su lugar, el Estado se convirtió en un facilitador de acceso a vivienda mediante la política centrada en el subsidio familiar de la vivienda con el marco “Ahorro, Bono y Crédito”.

- 2** En el segundo período, que tuvo lugar entre 2003 y 2011, se desarrolló un sistema de subsidios monetarios de vivienda destinados a grupos poblacionales específicos (como víctimas del conflicto armado o grupos vulnerables a desastres naturales). Durante este periodo se implementó por primera vez el subsidio a la tasa de interés (o FRECH), un mecanismo de política contracíclico orientado a la adquisición de vivienda.
- 3** Con la creación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en 2011 comienza el tercer período en el que, con el programa de Vivienda Prioritaria para Ahorradores “VIPA”, se reintroducen los subsidios de adquisición de vivienda mediante el sistema hipotecario (antecedente directo del programa “Mi Casa Ya”).
- 4** El cuarto y último período de la política de hábitat de Colombia, que inició en 2015, se ha caracterizado por el fomento a la adquisición de la vivienda mediante el programa “Mi Casa Ya”. Esta iniciativa continúa siendo la herramienta de política habitacional con mayor peso en el presupuesto público nacional.

ESTIMACIONES DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

A continuación presentamos diferentes estimaciones del financiamiento requerido para acabar con el déficit multidimensional que afecta a las comunidades que habitan en barrios de origen informal. En primer lugar, planteamos dos escenarios de reducción del déficit: uno basado en la financiación total por parte de gobiernos y privados y otro que además involucra a las propias comunidades en el repago, mediante un sistema de microcréditos. Luego, identificamos los fondos necesarios para mejorar los servicios y equipamientos sociales de los barrios de origen informal y, finalmente, presentamos la estimación agregada, que contempla el financiamiento necesario para abordar de manera integral el mejoramiento multidimensional de estos barrios.

Atención al déficit cualitativo, una visión desde el mejoramiento de vivienda

A pesar de los continuos esfuerzos del Gobierno por atacar la problemática, la atención del déficit cualitativo en Colombia sigue representando un reto financiero mayúsculo. Resolver únicamente el problema de la vivienda informal implicaría abordar las necesidades de unas 3,9 millones de familias o 13,6 millones de individuos. De acuerdo con nuestras estimaciones, en un escenario que supone el mejoramiento de la totalidad de las viviendas en déficit, las intervenciones necesarias tendrían un costo estimado de

36,1 billones de pesos, equivalente al 10% del presupuesto nacional para el año 2022 o al 3,1% del producto interno bruto nacional.²¹

Ahora bien, considerando que los hogares de menores ingresos tienen cierta capacidad de endeudamiento que les permite asumir una proporción de los costos de mejoramiento de sus viviendas, es posible realizar una estimación de la necesidad de financiamiento considerando la introducción de microcréditos y subsidios para que los habitantes de los barrios de origen informal puedan financiar la mejora sus viviendas, en la medida de sus posibilidades.²² Bajo estas condiciones, la reducción de 15,2 puntos porcentuales del déficit habitacional tendría un costo de 12,3 billones de pesos, lo que representa una disminución del 56% respecto al primer modelo.²³

²¹ La metodología empleada considera los siguientes componentes del déficit habitacional cualitativo: el hacinamiento mitigable, el material de los pisos, la cocina, acceso a acueducto, acceso a alcantarillado, energía y recolección de basuras. Bajo este modelo, se estima el costo de un proyecto de intervención nacional que beneficie a todos los hogares que habitan una vivienda en el que se observa alguna condición inadecuada de déficit habitacional cualitativo. Este modelo simplificado cuantifica el costo total de eliminación del déficit habitacional cualitativo. Para calcular los costos de intervención en cada componente, se hizo una revisión documental, evaluando proyectos tipo evaluando realizados anteriormente por el Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Prosperidad Social (DPS), ajustados de acuerdo con la tasa de inflación y tomando en cuenta el tamaño promedio de una vivienda con déficit habitacional.

²² Los hogares pueden ser beneficiados por líneas de financiación con diferentes combinaciones de subsidios al capital y a la tasa de interés, siempre congruentes con la capacidad de endeudamiento de los hogares de menores ingresos, es decir los primeros tres deciles de ingreso, excluidos por las política actual de adquisición de vivienda.

²³ Este escenario inicial se realizó con base en una tasa de interés anual del 17% correspondiente a la tasa de interés de crédito comercial.

Inversión necesaria para el mejoramiento integral de barrios, una visión más allá del mejoramiento de vivienda

Es importante mencionar que el análisis de condiciones habitacionales no solamente debe tener en cuenta las condiciones de las unidades de vivienda, sino que debe considerar también las características físicas del entorno que rodean las viviendas, las cuales tienen un impacto directo sobre el bienestar de las familias. En ese sentido, los proyectos de mejoramiento integral deben ser capaces de mejorar el entorno de los barrios donde se localizan las familias en condición de déficit habitacional (ver ejemplo del programa “Favela-Bairro”)²⁴. A continuación, presentamos los resultados del modelo de priorización de intervención de espacio público y equipamientos sociales para las ciudades colombianas, donde proponemos intervenciones en cuatro componentes: salud, educación, recreación y movilidad (malla vial).

Identificación de áreas de intervención y costos

Las áreas prioritarias para el mejoramiento de equipamientos sociales se seleccionaron a través de un índice de acceso a servicios públicos en áreas urbanas. A partir del censo nacional de población se identificaron las manzanas con menor acceso a acueducto, alcantarillado, electricidad y recolección de basuras, que dio lugar a 1646 sectores urbanos priorizados.

Los equipamientos sociales propuestos en la intervención son centros educativos, centros de salud, espacios de recreación y malla vial. En el caso de los cen-

²⁴ Un ejemplo de esto fue el programa **“Favela-Bairro”** implementado en los barrios informales de Brasil el cual, además de realizar intervenciones directas sobre las condiciones de las viviendas, (saneamiento básico, principalmente) incorporó dentro de sus metas el acceso a bienes públicos y equipamientos sociales. De acuerdo con la evaluación de impacto de Soares y Soares (2005), estas intervenciones resultaron en una caída estadísticamente significativa de la tasa de analfabetismo y los años de escolaridad.

tros educativos y de salud se definió una distancia máxima desde los hogares: de 1 km para los primeros y de 2 km para los segundos. A partir de ello, se identificaron los sectores urbanos cuyas manzanas se localizaban en promedio a una distancia mayor a la deseada. Esto reflejó que existen 175 sectores urbanos carentes de infraestructura educativa y 159 que requieren la construcción de centros de salud. Además, para las unidades geográficas priorizadas, se identificó la necesidad de mejorar 826 kilómetros de vías principales y 11,3 mil kilómetros de vías secundarias.

De tal modo, de acuerdo con el modelo de priorización y costeo, el financiamiento necesario para afrontar los mejoramientos propuestos tendrían un costo total de 40,7 billones de pesos, reflejado en más de 1900 intervenciones en cerca de 170 vecindarios, beneficiando a más de 1 millón de hogares.²⁸

En suma, de acuerdo a nuestros cálculos, la necesidad de financiamiento para afrontar mejoramientos integrales de los barrios de origen informal en Colombia a realizarse desde una perspectiva de desarrollo multidimensional, es de aproximadamente 76,1 billones de pesos (o 16 mil millones de dólares). Esto equivale **aproximadamente al 6,5% del producto interno bruto y al 21% del presupuesto nacional**. Por esta razón, y como desarrollamos en la próxima sección, si buscamos resolver definitivamente este problema acuciante, es fundamental involucrar al sector privado y dotarlo de esquemas e incentivos que le permitan escalar el flujo de capitales privados hacia el mejoramiento de barrios de origen informal.

²⁵ Para arribar a esta cifra se estimó la necesidad de construir 175 colegios, 159 centros de salud y 1646 centros de construcción, con un costo unitario de 20 mil millones, 20 mil millones y 774 millones de pesos de 2022, respectivamente. Además se consideró la intervención de 846 km de malla vial principal y 11308 km de malla vial secundaria, con un costo por km de 7650 y 2344 millones de pesos de 2022, respectivamente.

CAJA 1 IMPACTO DEL SECTOR EDIFICADOR EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS)

La actividad edificadora ha sido clave para la reactivación económica desde finales de 2020 debido a los efectos directos que genera el sector de la construcción sobre el aparato productivo nacional. En cifras, el sector aporta el 4,7% de la economía colombiana y emplea a más de 1,6 millones de personas, que equivale al 7,5% del total de ocupados del país.

El sector de la construcción es considerado el tercer clúster económico más importante y en términos de demanda tanto de insumos como de servicios, se estima que abarca cerca del 54% del aparato productivo del país. Esto corresponde a un total de 36 sectores económicos y 176 líneas productivas, haciendo que las relaciones que se dan en los diferentes eslabones, más allá de la comercialización de vivienda o destinos no residenciales, sean relevantes para las relaciones estratégicas en la industria, promover el fortalecimiento de la dinámica productiva del país y el desarrollo mediante la inclusión de empresas de diferentes tamaños (pequeña, mediana y grande)²⁶, y la demanda constante de mano de obra.

Evolución de la construcción de vivienda y el rol de la VIS

La información suministrada por Coordinada Urbana²⁷ señala un aumento significativo de las unidades de vivienda iniciadas en períodos recientes: mientras que en 2011 se construyeron 114 mil unidades en todo el año, en 2015 esta cifra llegó hasta las 151 viviendas y actualmente se inician cerca de 180 mil unidades anuales. Al discriminar las iniciaciones por segmento, se observa que el 71% se concentra en vivienda social (VIS). Se trata de un total de 130.556 unidades, que es evidencia del mayor dinamismo que tiene la comercialización de este segmento.²⁸

Ahora bien, de la evolución del sector de la vivienda en Colombia y, especialmente en el rango de Vivienda de Interés Social (VIS), se pueden extraer al menos tres conclusiones importantes que denotan los cambios en la producción de vivienda:

²⁶De las 1500 empresas dedicadas a la actividad, 1150 son consideradas en la categoría de pequeñas.

²⁷Coordinada Urbana es el Sistema de Información Georreferenciada de CAMACOL.

²⁸Le siguen el segmento medio con una participación de 23% (41.828 unidades) y el segmento alto con el 6% del mercado (11.867 unidades).

i. Se da un cambio positivo en la escala de VIS que son comercializadas año tras año. Mientras que en 2010 se vendieron cerca de 58 mil unidades, en 2022 se pasó a un mercado que vendió aproximadamente 168 mil (ver gráfico 1). Este repunte favorable en las ventas se evidencia particularmente a partir del año 2015 (año en el que se comercializaron 97 mil unidades) cuando se dió inicio al Programa Mi Casa Ya, que, mediante los subsidios brindados, ha contribuido a que las familias colombianas pudieran acceder a una casa. Esta política no solo ha promovido la transformación de la escala de vivienda en el país sino que también ha incentivado la producción de vivienda de interés social.

GRÁFICO 1. En 2022 las ventas de vivienda social alcanzaron cerca de 168 mil unidades habitacionales



Fuente: Coordinada Urbana - Cálculos Camacol

ii. Se ha evidenciado una descentralización regional de la vivienda de interés social: las regiones intermedias han multiplicado su importancia por 4 al pasar de una participación de 11,8% en el 2011 a 35,7% en el 2015 y alcanzar un nivel de 42,7% en el 2021. En esa línea, se han desarrollado nuevos mercados municipales de VIS reflejado en el hecho que cuatro de cada diez viviendas construidas se dan fuera de las ciudades capitales. De acuerdo a las unidades licenciadas, el 61% se da en las capitales, seguido del 22% en las áreas metropolitanas y por último el 17% en otras zonas.

iii. Ha habido una proliferación de empresas interviniendo en el mercado de VIS, con un incremento de su participación en un 36% entre 2014 y 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, la vivienda de interés social debe continuar siendo uno de los pilares de la política social del país y garantizar que los hogares colombianos tengan acceso digno a la vivienda formal.



03

Principios de diseño para
vehículos alternativos de
inversión

Abordar la problemática del hábitat informal es fundamental para todos los aspectos del desarrollo económico y la agenda ambiental, ya que se relaciona con casi todos de los 17 ODS. Aunque esta área temática está intrínsecamente ligada al ODS 11 (que propugna lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles para 2030), las mejoras que se logren en esta área son fundamentales para progresar a lo ancho de toda la Agenda 2030.



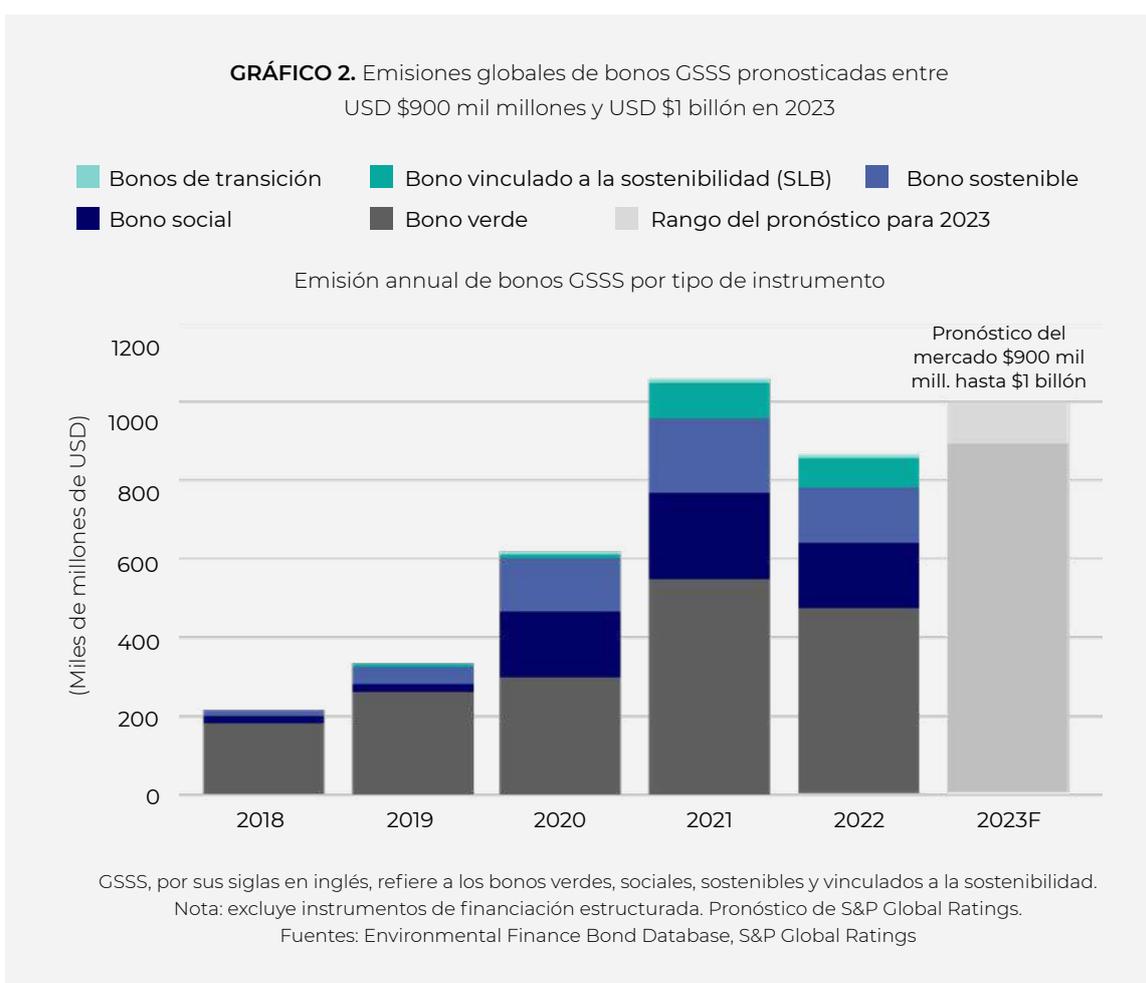
Por ejemplo, entre los problemas típicos de residentes de barrios informales se puede mencionar la falta de acceso a la vivienda formal y asequible, un transporte público nulo o deficiente, mayores costos ante catástrofes ambientales, mala calidad del aire y de la gestión de residuos, y la insuficiente disponibilidad de espacios verdes públicos (ODS 11). Así y todo, estas personas también padecen la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos y a asistencia financiera (ODS 1, 2, 3, 4, 10), afrontan condiciones laborales informales e inseguras (ODS 8), tienen limitado acceso a energía accesible, eficiente y segura (ODS 7), y son más vulnerables a los impactos del cambio climático y riesgos naturales (ODS 13).

Considerando la gigantesca inversión que es necesaria para suplir las necesidades de vivienda y hábitat en los barrios de origen informal en Colombia y avanzar en la agenda ODS, es fundamental desarrollar nuevos instrumentos de acción pública y privada, y de financiamiento combinado (*blended finance*). Lo anterior es indispensable para escalar los flujos de capital y aumentar así el impacto apoyo de estrategias y programas de inversión de base territorial (*place-based investment*). Esto incluye instrumentos financieros específicos orientados a cerrar la enorme brecha de financiamiento para el mejoramiento de barrios de origen informal.

²⁹Datos de la Organización Internacional del Trabajo (2018) muestran que el 40% del empleo en América es informal. En el caso de Colombia, la OIT estima que esta cifra asciende a un 60,8%.

Distintas estructuras e instrumentos financieros existentes pueden constituir la base de la innovación. En particular, el crecimiento durante la última década del mercado global de bonos verdes, sociales, sostenibles y sustainability-linked (cuya performance financiera está parcialmente atada al logro de objetivos sociales y ambientales pre-acordados) debe ser tomado como una indicación clara del interés creciente por parte de inversores así como de emisores (públicos o privados) en alternativas de inversión que buscan impactos sociales y ambientales positivos además de retornos financieros.³⁰

En este marco, las inversiones destinadas al mejoramiento de barrios de origen informal, dada su multidimensionalidad y vinculación con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, presentan una clara oportunidad para inversionistas que por mandato, regulación o estrategia buscan alinear su portafolio a objetivos de impacto.



³⁰ Las emisiones en el mercado de bonos sostenibles o GSSS (*green, social, sustainability y sustainability-linked*) pasaron de estar en torno a los USD 10 mil millones en 2014 a superar la marca de USD 1 billón en 2021. De cara al futuro este mercado tiene un enorme potencial de crecimiento, considerando que aún representa una pequeña fracción del mercado global de bonos.

DE LA ANÉCDOTA A LA ESCALA

Históricamente, los programas de mejoramiento de barrios en América Latina, de ejecución eminentemente local, se fundearon con aportes de gobiernos nacionales a jurisdicciones subnacionales, típicamente en forma de aportes no reembolsables o subsidios. A los fines de la contabilidad nacional, dichas transferencias cuentan como gasto fiscal consolidado del gobierno central. Lo anterior, sin importar si fueron afrontadas con recursos corrientes (por ejemplo, de la recaudación de impuestos) o parte de un programa de financiamiento de multilaterales u otras entidades, en apoyo a programas específicos. Las jurisdicciones subnacionales, receptoras de fondos y ejecutoras de proyectos, rara vez deben repagar dichas inversiones, con lo cual no tienen incentivos a la generación de flujos de ingresos derivados de la ejecución de proyectos. En un contexto de restricciones fiscales crecientes, esto hizo que aún los abordajes de mayor mérito programático hayan sido

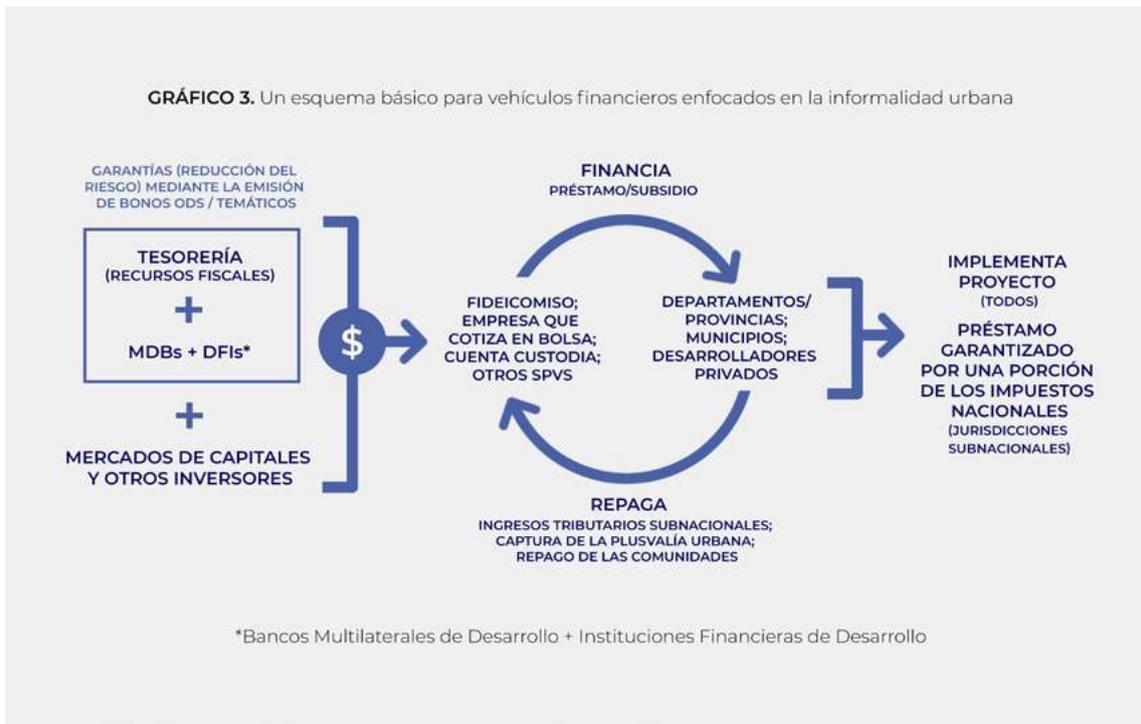
“anecdóticos” en tanto y en cuanto los recursos destinados cada año a atender la problemática no son suficientes siquiera para cubrir el crecimiento vegetativo de la demanda.

Pasar de la *anécdota* a la *escala* requiere entonces, ante todo, reconocer que la inversión en mejoramiento de barrios informales tiene un “caso de negocio”, en que

- i) el valor social creado (o, visto de otra manera, el costo social evitado) por las intervenciones es superior al costo de inversión, y
- ii) existen distintas fuentes a ser apalancadas para el repago de las inversiones.

En esquemas base como el presentado en la Gráfico 3, un “vehículo de propósito especial” (*SPV*, según sus siglas en inglés) puede actuar como articulador de los programas de financiamiento, nucleando inversión de distintas fuentes, canalizando fondos a proyectos de manera revolvente y gestionando la *performance* financiera de los programas.

GRÁFICO 3. Un esquema básico para vehículos financieros enfocados en la informalidad urbana



Los SPVs no solo pueden aportar agilidad operativa sino que son clave para asegurar y dar certidumbre a inversores en términos de apego a la misión programática (o “mission lock-in”). Además, pueden ser la llave para facilitar la coordinación multi-actoral, inherente a procesos complejos como los de mejoramiento de barrios, por ejemplo a partir de la inclusión en sus comités ejecutivos (con voz y voto) de representantes de distintas áreas de gobierno, del sector inversor, de la sociedad civil (con foco en las comunidades) y otros *stakeholders* clave.

Finalmente, un SPV puede facilitar esquemas de fondeo híbrido, combinando aportes de distintos inversores, con expectativas diferenciales de retorno financiero e impacto, y distintos grados de tolerancia al riesgo. Bajo esquemas de tipo “blended”, aportes filantrópicos o del sector público podrían “apalancar” inversión privada con expectativa de retorno de mercado o cuasi-mercado, subsidiando parcialmente la tasa, asumiendo posiciones de “first loss” y/o aportando garantías que bajen la exposición al riesgo por parte de inversores privados en el vehículo.

HACIA LA VIABILIDAD COMERCIAL: ¿QUIÉN INVIERTE? ¿QUIÉN REPAGA?

Entender la informalidad urbana únicamente desde los “costos” de la problemática suele llevar al reduccionismo de ver a los barrios de origen informal sólo como “pasivos urbanos”. Desde esta perspectiva es virtualmente imposible pensar en atraer inversión privada ya que cualquier estructura financiera de carácter comercial, por concesional que pudiere ser el capital involucrado, requiere mecanismos de repago que retornen la inversión.

Bajo esta lógica, la clave para cambiar de raíz el panorama de fondeo tendiente a la escala en programas de mejoramiento se encuentra en el reconocimiento, medición e incorporación de modelos de negocio con valor social y económico, creados a partir de la inversión en integración sociourbana de barrios de origen informal.

Encarar los programas de mejoramiento de barrios informales desde su potencial para transformarse en “activos” urbanos implica entonces caracterizar al menos tres fuentes de creación de valor, que sean a su vez medios de repago para recuperar el costo de inversión y entregar retornos financieros a los inversores:

i) Los gobiernos subnacionales suelen ser los “beneficiarios” primarios de los impactos positivos de la inversión multi-dimensional en mejoramiento de barrios de origen informal, que incluye inversión en infraestructuras “duras” (acceso formal a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad, entre otros) pero también apoyo a programas de desarrollo productivo y social. El valor social creado (o, visto de otro modo, el costo social evitado) a mediano y largo plazo, medido en resultados positivos en materia de salud, educación y escolaridad, seguridad ciudadana, recaudación impositiva y otras dimensiones (estimado en varias veces mayor al costo de las intervenciones) determina un flujo de recursos que puede ser destinado, en un marco de priorización y política pública, al repago de las inversiones - siendo potencialmente la fuente principal de repago. Concientizar a hacedores de política pública y tomadores de decisión acerca del valor del “impacto” de los programas, a partir del desarrollo de marcos de resultados monetizados, es un paso importante en la construcción del caso de negocios para el sector público local y también a nivel nacional en esquemas en los que el gobierno central asuma parte del repago.

ii) En el marco del desarrollo de todo proyecto de integración socio-urbana existen **agentes privados que se benefician a partir de las inversiones en urbanización**, ya sea por la instalación de infraestructuras en zonas previamente desprovistas de servicios y/o por la modificación de la normativa en usos de suelo - por ejemplo si un área antes registrada como peri-urbana es re-zonificada para uso residencial. Estas y otras acciones que incrementan el valor del suelo privado y abren posibilidades de desarrollo comercial conforman “plusvalía urbana” que, a pesar de la existencia de marcos normativos y técnicos en distintos países, rara vez suele ser “capturada” de manos de agentes privados para hacer frente al recupero de las inversiones. Normar y activar mecanismos de captura de plusvalía urbana (o contribución de valorización), siguiendo ejemplos exitosos como los de [Manizales y Bogotá](#) y Jardim Edite en [São Paulo](#), es fundamental para estimular inversión y generar mecanismos de creación de valor adicional y recupero. El [Lincoln Institute of Land Policy](#) se encuentra entre las mayores referencias mundiales en la materia, y su experiencia en Latinoamérica debe ser aprovechada.

iii) **Las comunidades beneficiarias** de los proyectos tienen tanto capacidad como voluntad de participar en el repago de las inversiones, de manera parcial y típicamente con una participación menor en el esquema general. La inversión por parte de los hogares, lejos de ser una posibilidad, es un hecho en todos los barrios informales del mundo, donde son los vecinos quienes crean su propio hábitat desde la informalidad, invirtiendo de manera mancomunada en espacios comunitarios, mejoramientos de accesos y veredas o mismo en la conexión precaria a redes de servicios. Asignar un valor cero a la capacidad y vida económica de los vecinos de los barrios es tanto un prejuicio como una oportunidad perdida de involucrar a las comunidades en el diseño, gerenciamiento y repago de los proyectos, intensificando la identificación y sentido de apropiación con las iniciativas.

Desde el lado de la oferta de capital, existe interés creciente de inversores institucionales (y otros) que buscan alinear sus portafolios con objetivos de sustentabilidad e impacto. Se trata de fondos de pensiones, fondos comunes de inversión, bancos de inversión, compañías de seguros y otros actores cuyo mandato excede la mera maximización de retornos financieros. Estrategias de base territorial como los programas de mejoramiento de barrios informales, organizadas bajo esquemas financieros robustos, íntegros y con niveles adecuados de “mission lock-in” pueden resultar atractivas para este tipo de inversores. Más

allá del interés de los actores motivados por objetivos de desarrollo sostenible, puede (debe) ser adicionalmente estimulado a partir de la regulación, donde los reguladores de mercados de capitales, de pensiones, los bancos centrales y las superintendencias de seguros tienen un papel clave para estimular flujos de inversión hacia activos de impacto socio-ambiental.

Finalmente, debe destacarse el rol de la mitigación de riesgos como parte fundamental de la viabilidad comercial de las emisiones. Distintos esquemas de garantías deben ser incorporados a la estructura financiera como condición para abaratar el fondeo y dar certidumbre a los actores involucrados. Dichas garantías pueden ser del tesoro desde el gobierno nacional, provenir de la participación en impuestos nacionales por parte de jurisdicciones subnacionales (tomadoras de créditos) o generarse vía terceras partes como facilidades de multilaterales o entidades filantrópicas.

POTENCIAL DE LA INVERSIÓN DE IMPACTO EN COLOMBIA

En Colombia, los fondos de pensiones gestionan más de USD 93.000 millones, representando un 32% del Producto Interno Bruto del país.³¹ Adicionalmente, la industria de fondos de capital privado ha impactado, a diciembre de 2020, a más de 998 empresas y proyectos con operaciones en el país, a través de más de USD 12.800 millones en inversiones.³² Además de canalizar recursos que aportan a los planes de crecimiento, expansión o consolidación de los activos, los fondos han potenciado: la creación de empleo, la adopción de buenas prácticas en temas ambientales, sociales y de gobierno corporativo, la gestión y modelos de negocio de las compañías, entre otras.

Por otro lado, de acuerdo al último estudio de Inversión Social Privada realizado por Jaime Arteaga y Asociados en 2022, se identificó que más de USD 600 millones fueron invertidos voluntariamente por 150 empresas del sector privado en proyectos sociales y ambientales.³³ Finalmente, el NAB Colombia presentó

³¹ OCDE 2021

³² Colcapital (2021). Estudio de la Industria de Fondos de Capital Privado en Colombia 2020. Disponible en línea: https://colcapital.org/wp-content/uploads/2022/11/Estudio-de-la-Industria-de-Fondos-de-Capital-Privado-en-Colombia-2020_-20210920PAG-INDIVIDUALES.pdf [Revisado: 1 dic. 2022]

³³ Jaime Arteaga & Asociados (2021). Resultados Índice de Inversión Social Privada 2021. Disponible en línea: <https://ja-a.co/resultados-indice-de-inversion-social-privada-2021/> [Revisado: 1 dic. 2022]

en su estudio “Medición del mercado de Inversión de Impacto en Colombia”, que cerca de USD 55 millones fueron invertidos en 2022 en empresas que contribuyen en la solución de las problemáticas sociales y ambientales, a partir de sus modelos de negocio.³⁴

De lado de la política pública, el gobierno ha impulsado acciones orientadas a movilizar capital privado para el desarrollo empresarial y la sostenibilidad. Por un lado, con el objetivo de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial, se expidió la Ley 2112 de 2021 disponiendo el mandato de inversión de un mínimo del 3% de los activos bajo administración de los fondos de pensiones obligatorias en fondos de capital privado o fondos de deuda privada que inviertan en empresas y proyectos productivos en Colombia. Adicionalmente, la Superintendencia Financiera presentó en 2021 la Circular Externa 007, para la creación de un marco regulatorio que incorpore los asuntos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) y de cambio climático, en las políticas de inversión de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de las compañías aseguradoras.

En 2022 el país adoptó el Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia que establece los principios que se deben seguir para la selección, evaluación, gestión de recursos y compromisos de reporte a inversionistas de los proyectos incluidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN), que se asocien a potenciales emisiones de bonos verdes, sociales o sostenibles. Este Marco da la posibilidad al país de emitir bonos verdes, bonos sociales o bonos sostenibles soberanos y busca contribuir al cumplimiento de los compromisos de Colombia en materia ambiental y social, incluyendo el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los instrumentos mencionados, junto con otras políticas públicas y regulaciones vinculados con la inversión de impacto³⁵, que además podrían potencialmente promover el financiamiento de mejoras de barrios de origen informal, se resumen en el gráfico 4 de un reciente estudio realizado por Fedesarrollo y el NAB Colombia.

³⁴ NAB Colombia (2022). Medición del mercado de inversión de impacto en Colombia. Disponible en línea: <https://nabcolombia.com/wp-content/uploads/2023/01/EstudioInversio%CC%81ndelImpactoenColombia2022.pdf> [Revisado: 1 dic. 2022]

³⁵ Se realizó una distinción en cuatro columnas según si están más o menos vinculados: i) mecanismos que se pueden asociar a los tres factores determinantes para la figura de inversión de impacto (columna en gris); ii) mecanismos asociados con inversión privada que pueden jalonar la figura de inversión de impacto (columna en verde); iii) mecanismos asociados al desarrollo social y sostenible que pueden servir para generar alianzas público-privadas que incentiven la inversión de impacto (columna en naranja); y, iv) mecanismos que pueden ser referentes para promover la inversión de impacto, pero su enfoque inicial dista bastante de la figura de inversión de impacto (columna en azul).

GRÁFICO 4. Políticas públicas, regulaciones e instrumentos que se pueden relacionar a la figura de inversión de impacto



Fuente: Fedesarrollo (2023). Recomendaciones para fortalecer el papel del gobierno en la promoción de un ecosistema de inversión de impacto en Colombia.

MARCOS PARA LA INTEGRIDAD DE IMPACTO

Conforme crece el mercado de capital de impacto que busca resultados socio-ambientales positivos y medibles (como instancia superadora de inversiones ESG que suelen enfocarse en evitar inversiones dañinas o que supongan riesgos sociales o ambientales altos), tanto inversores como reguladores comienzan a abrazar esquemas donde parte del retorno financiero está atado a la consecución de objetivos de impacto pre-acordados. Estos esquemas de financiación basados en resultados (inherente, por ejemplo, a los bonos vinculados a la sustentabilidad) requiere que los programas de inversión presenten teorías

de cambio y matrices de resultados consistentes, con indicadores de actividades, producto, resultado e impacto medibles.³⁶

Gracias a décadas de programas de mejoramiento de barrios apoyados por multilaterales tanto en la región como a nivel global, existen matrices de impacto robustas y probadas desde las cuales construir. A partir de ellas se pueden incluir incentivos financieros como compensación al logro de resultados más que a la compleción de actividades: por ejemplo, premiar el uso del servicio de agua por parte de una comunidad, que implica inversión en conexiones domiciliarias, más que el pago por el mero acceso (a partir de la instalación de la red fina en un barrio, lo cual no necesariamente asegura el uso por parte de los vecinos).

LA OFERTA DE CAPITAL NO CREA SU PROPIA DEMANDA

Como consideración final, en adición a lo antes dicho respecto de la necesidad y mecanismos para incrementar los flujos de inversión hacia programas, cabe destacar que la integración socio-urbana es decididamente un campo en que la mayor oferta de capital no genera su propia demanda de manera automática. Dada la complejidad de los proyectos, la necesidad de coordinar complejos procesos multiactorales y el despliegue técnico requerido, las capacidades de las entidades ejecutoras deben ser potenciadas para acelerar la ejecución de programas desde el lado de la demanda. Distintos programas de mejoramiento de barrios han incluido partidas para el fortalecimiento institucional de entidades ejecutoras de proyectos (típicamente al nivel de gobierno local), aunque la experiencia indica que persisten cuellos de botella. Dotar a los vehículos de propósito especial de facultades programáticas amplias, más allá de su función financiera, puede ser explorado como modo de profesionalizar y acelerar la gestión de programas y proyectos - aunque debe ser considerado con cautela y en el marco de los arreglos institucionales del país.

³⁶Esta es la lógica que siguen los bonos vinculados a la sostenibilidad (sustainability-linked), cuyas características financieras y/o estructurales (es decir, cupón, vencimiento, importe de reembolso) pueden variar en función de si el emisor alcanza objetivos medioambientales, sociales o de gobernanza (ESG) predefinidos, medidos a través de un Indicador Clave de Rendimiento (o KPI, por sus siglas en inglés) predefinido en un plazo de tiempo determinado, y que estén alineados con los cinco componentes básicos de los Principios de Bonos Vinculados a la Sostenibilidad ([SLBP](#)) de la ICMA.



04

Conclusiones

DÉFICIT DE FINANCIACIÓN PARA LA INVERSIÓN EN BARRIOS DE ORIGEN INFORMAL EN COLOMBIA

El carácter multidimensional de las inversiones en mejoramiento de barrios de origen informal se evidencia no solo en los esfuerzos por superar las necesidades de vivienda, sino también en inversiones en infraestructura y servicios sociales que impacten positivamente la calidad de vida de las personas de manera integral. Por ejemplo, el acceso a servicios básicos mejora las condiciones de salud; una infraestructura sólida e incluyente, contribuye a la reducción de desigualdades y hace a los barrios más resilientes ante el cambio climático. Igualmente, mejores condiciones de transporte, educación y recreación, amplían el panorama de oportunidades para las comunidades.

Debido al acelerado y no planificado crecimiento de las ciudades en Colombia se hace cada vez más urgente canalizar capital para enfrentar los retos que implica la proliferación de barrios de origen informal y los riesgos que esto representa para sus comunidades. En las últimas décadas los gobiernos nacionales y locales han adelantado esfuerzos para superar el déficit cualitativo de vivienda y mejorar la infraestructura y servicios públicos de estos barrios. Sin embargo, hoy el déficit de financiación para atender las necesidades en este frente en Colombia se estima en una cifra superior a los \$76 billones de pesos (o más de \$16.000 millones de dólares).

Este déficit de financiación no puede ser atendido enteramente a través de inversión del Estado por lo que

los esfuerzos no deben concentrarse únicamente en el sector público, sino que es necesaria también la articulación de distintos actores y el involucramiento del sector privado.

Para atender los retos de los barrios de origen informal de manera efectiva necesitamos de soluciones innovadoras que permitan escalar flujos de capital en apoyo de estrategias y programas de inversión con base territorial, donde el mejoramiento de barrios informales se entienda como una oportunidad de negocio e inversión e involucre a la comunidad como parte activa de los procesos.

CRECIMIENTO DEL ENFOQUE DE “INVERSIÓN DE IMPACTO” EN EL PAÍS

En Colombia, la inversión de impacto ha venido ganando espacio a través de la gestión de fondos que intencionadamente han contribuido en la solución de problemáticas sociales y ambientales a través de inversiones en empresas que potencializan la creación de empleo, la conservación de la naturaleza, el desarrollo rural, entre otras.

Por ejemplo, se puede mencionar el caso de EcoEnterprises Fund que invirtió en Equilibria, una empresa que transforma hectáreas de pastos ganaderos subutilizados y degradados en cultivos de limón orgánico biodiverso; o Yunus Social Business, que financió los planes de Awake Travel, una plataforma digital que conecta viajeros, comunidades locales y destinos de naturaleza, usando el turismo como una herramienta para proteger la biodiversidad.³⁷

A esto se suma los más de USD 600 millones invertidos voluntariamente por empresas del sector privado en proyectos sociales y ambientales, así como los cerca de USD 55 millones invertidos para 2022 en empresas que contribuyen en la solución de las problemáticas sociales y ambientales, a partir de sus modelos de negocio.³⁸

Además, el país cuenta con regulaciones orientadas a movilizar capital privado para el desarrollo empresarial y la sostenibilidad, con la incorporación de los asuntos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) y de cambio climático en las políticas de inversión. A esto se suma la reciente adopción del Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia.

³⁵Para consultar estos y otros casos, ver: <https://nabcolombia.com/casosdeexito/>

³⁶NAB Colombia (2022). *Medición del mercado de inversión de impacto en Colombia*. Disponible en línea: <https://nabcolombia.com/wp-content/uploads/2023/01/EstudioInversio%CC%81ndeImpactoenColombia2022.pdf> [Revisado: 1 dic. 2022] y Jaime Artega & Asociados (2021). *Resultados Índice de Inversión Social Privada 2021*. Disponible en línea: <https://ja-a.co/resultados-indice-de-inversion-social-privada-2021/> [Revisado: 1 dic. 2022]

APUESTA DEL GOBIERNO PARA PROMOVER LA INVERSIÓN DE IMPACTO

En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 el gobierno le ha apostado a la inversión de impacto como una alternativa de financiamiento para el desarrollo multidimensional. En este documento también se enuncia el reto del mejoramiento de los entornos informales como un asunto prioritario a ser intervenido a través de enfoques de economía circular, planificación urbana sostenible y desarrollo de infraestructura verde. El Plan Nacional de Desarrollo propuesto, en su primera versión, suma también enfoques diferenciales para territorios históricamente marginados y la transformación de los asentamientos informales en territorios de paz. Esto se complementa con el “acceso a bienes y servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social”..³⁹

LA ARTICULACIÓN Y LA INNOVACIÓN COMO EJES TRANSFORMADORES

Ante este panorama, el esfuerzo conjunto de los diferentes actores enunciados en este documento es fundamental para contribuir a superar los desafíos del hábitat informal. Por tal razón, buscamos promover conversaciones en torno a alternativas de financiación y articulación que lleven a la construcción de soluciones escalables, integrales e incluyentes.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026). Disponible en línea: https://img.lalr.co/cms/2022/11/14/24020/Bases-PND2022-2026-PDF-arte-final-ajustado-13-10-2022_compressed-1.pdf

RECOMENDACIONES

Generales

Considerando el enorme potencial de progreso y transformación que tienen, es prioritario **superar la visión de los asentamientos de origen informal como un pasivo o un gasto y analizarlos desde un punto de vista que los entienda como un objeto de inversión.** Este cambio de perspectiva resultará beneficioso tanto para las comunidades que habitan los barrios de origen informal, como para los inversionistas y para la sociedad en general.

La condición multidimensional del hábitat informal está intrínsecamente ligada a la provisión de vivienda, servicios y equipamientos públicos, por lo que resulta fundamental **hacer foco en el desarrollo territorial integral** a la hora de diseñar cualquier intervención.

Las **comunidades deben ubicarse en el centro de los proyectos**, para garantizar que sus necesidades sean adecuadamente satisfechas y para crear un sentido de pertenencia, esencial para la sostenibilidad a largo plazo. También se debe reconocer la capacidad financiera de las comunidades para apalancar el mejoramiento de sus barrios.

Resulta esencial **dotar a las pequeñas y medianas ciudades de la capacidad de estructurar proyectos técnicamente sólidos y pertinentes**, de modo que se pueda crear una oferta de intervenciones plausibles de ser financiadas por el sector privado.

Sector público

Celebramos la priorización que se le ha dado a las temáticas asociadas con vivienda y hábitat en las [Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026](#) y **hacemos un llamado a que se impulse el mejoramiento del hábitat informal desde una dimensión integral que involucre a todos los sectores.** De igual manera, consideramos fundamental convocar al sector financiero e inversor para apalancar el flujo de capitales privados a gran escala y potenciar así los esfuerzos que puedan adelantarse desde el sector privado.

Considerando la brecha que existe entre la necesidad de fondos necesarios para financiar el mejoramiento de barrios de origen informal y los recursos disponibles desde el sector público resulta imprescindible **promover esquemas que apalanquen capital privado a escala**, por ejemplo mediante fideicomisos, incentivos para fondos institucionales, etc.

Comunidad de impacto

Además de su importante trabajo en áreas como salud y educación, **invitamos a la comunidad de impacto a prestar mayor atención a las problemáticas relacionadas con los asentamientos informales**, haciendo especial foco en inversión con base territorial, la cual tiene el potencial de generar impacto a lo largo de toda la Agenda 2030 a la vez que dan retornos financieros.

Es necesario un **mayor esfuerzo por parte de agencias de cooperación, organizaciones multilaterales y comunidad académica para guiar la formulación y diseño de proyectos** estratégicos de desarrollo territorial para canalizar la inversión y fortalecer las capacidades de actores locales como los gobiernos subnacionales.

Comunidad académica enfocada en hábitat y urbanismo

Hacer hincapié en el hecho que el financiamiento público es insuficiente y que se le debe prestar mayor atención al rol del sector privado y a los mecanismos financieros innovadores que puedan implementarse para apalancar capital a escala en toda estrategia de integración socio-urbana.

Sector de la construcción

Involucrarse activamente, liderar el cambio, y proponer esquemas de negocios que faciliten su colaboración con las autoridades públicas para formar parte de la solución a la problemática.

NAB Colombia:

Juan Sebastián Pacheco - Ana María Figueroa

Fundación Santo Domingo:

Juan Diego Céspedes - Felipe Walter

Equipo de Política Pública GSG:

Sebastián Welisiejko - Uriel Basualdo Franchino

Camacol:

Adriana Ivonne Cárdenas

Fedesarrollo:

Victor Saavedra - Sebastián Rodríguez

