

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
DIRECCIÓN DE VIVIENDA RURAL

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL
DOCUMENTO TÉCNICO

Bogotá, 18 de septiembre de 2020

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL	5
1.1. Experiencia colombiana	5
1.2. Experiencias internacionales	14
2. DIAGNÓSTICO	16
2.1. Retos de la ruralidad	16
2.2. Dificultades de la vivienda de interés social rural en Colombia	22
2.2.1. Alta dispersión en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social	22
2.2.2. Fallas en la ejecución de proyectos.....	25
2.2.3. Viviendas no adecuadas a las necesidades rurales	30
2.2.4. Seguimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural	31
2.3. Marco lógico para la definición de problemas y objetivos	33
3. UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL PARA COLOMBIA 37	
3.1. Enfoques conceptuales	37
3.1.1. Desarrollo humano.....	37
3.1.2. Desarrollo rural	38
3.1.3. Desarrollo sostenible.....	40
3.1.4. Enfoque diferencial	41
3.1.5. Enfoque de género	41
3.1.6. Enfoque Territorial	42
3.2. Definiciones	42
3.2.1. Vivienda rural	42
3.2.2. Vivienda rural dispersa de interés social.....	43
3.2.3. Vivienda rural nucleada de interés social	43
3.3. Principios	43
3.4. Pilares	45
4. MARCO ESTRATÉGICO	49
4.1. Objetivo general de la política	50
4.2. Objetivos específicos.....	50
4.3. Población objetivo.....	50

4.4.	Plan de acción para el desarrollo de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural	51
4.4.1.	Distribución equitativa de los recursos a través la focalización adecuada de los recursos	51
4.4.2.	Diseño e implementación de un modelo operativo eficiente para la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social rural	52
4.4.3.	Fortalecimiento del concepto de vivienda de interés social rural a través del desarrollo e implementación de una vivienda rural integral	54
4.4.4.	Articulación institucional para fortalecer los procesos de vivienda rural	56
4.4.5.	Diseño e implementación de un esquema de monitoreo y seguimiento	56
5.	FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL	57
	BIBLIOGRAFÍA	64
	ANEXOS	71

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Resumen de normatividad	12
Tabla 2.	Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), por componente. Colombia NBI urbano y rural. 1985 - 2018	18
Tabla 3.	Soluciones de viviendas entregadas en el periodo 2011-2014	58
Tabla 4.	Déficit Cualitativo y Cuantitativo de vivienda Nacional – Cabecera - Rural	59
Tabla 5.	Metas Cuatrienio 2018-2022	60
Tabla 6.	Metas Cuatrienio 2018-2022	61
Tabla 7.	Metas del PND y responsabilidad del MADR y MVCT	61
Tabla 8.	Recursos Planeados indicativos y Metas Indicativas. Valores en millones de pesos	62
Tabla 9.	Entrega de créditos por parte de FINAGRO de 2009 a 2014	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Evolución de la población, según zona. Colombia, 1950 -2020	17
Figura 2.	Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), según zona. Colombia, 1985 - 2018	17
Figura 3.	Evolución del déficit habitacional, según zona. Colombia, 1993,2005, 2018	19
Figura 4.	Evolución del déficit cualitativo y cuantitativo, según zona. Colombia, 1993,2005, 2018..	19
Figura 5.	Mapa del déficit habitacional rural por municipio. Colombia, 2018	20
Figura 6.	Déficit habitacional rural cualitativo y cuantitativo, por departamentos. Colombia 2018..	21
Figura 7.	Déficit habitacional por dimensiones, según zona. Colombia, 2018	21
Figura 8.	Distribución de cupos departamentales – PVISR 2018-2019	28
Figura 9.	Lecciones aprendidas	29
Figura 10.	Árbol de problemas	35
Figura 11.	Árbol de objetivos	36
Figura 12.	Cantidad de recursos invertidos y cantidad de subsidios asignados	60

INTRODUCCIÓN

El esfuerzo por construir la primera Política Pública de Vivienda Social Rural (PPVISR) para Colombia, se constituye en un ejercicio democrático que orienta las acciones del Estado para brindar una solución habitacional digna a aquellos hogares rurales en condición de vulnerabilidad socioeconómica, que no cuentan con una vivienda, o que tiene una en condiciones inadecuadas para habitar, contribuyendo de esta manera con la disminución de brechas sociales y económicas que aquejan a la población rural del país.

Al respecto, el censo nacional de población y vivienda 2018 reveló que el déficit de vivienda afecta a 5,1 millones de hogares colombianos, de los cuales 2,7 millones viven en suelo urbano y 2,4 millones en suelo rural (DANE, 2020). Las carencias rurales alcanzaron 80,9% (déficit cualitativo 57,2% y déficit cuantitativo 23,7%), mientras que las urbanas fueron de 24,8% (18,7% el déficit cualitativo y 6,12% déficit cuantitativo), lo que implica que las necesidades de vivienda rural son el triple que las urbanas. En este contexto, la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, dispuso en su artículo 255 que a partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) debe asumir la formulación y ejecución de la Política Pública de Vivienda Social Rural.

De esta manera, se diseñó una Política de Vivienda de Interés Social Rural adecuada a las prácticas socioculturales, económicas y ecológicas de la población rural colombiana, en un escenario de posconflicto. Por medio de la metodología de marco lógico, el equipo de Vivienda Rural de Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio llevó a cabo un proceso riguroso donde se revisó la normativa y las acciones que el Estado colombiano viene realizando para atender el déficit habitacional rural a lo largo de la historia, al igual que analizó buenas prácticas y lecciones aprendidas (nacionales e internacionales) que se pueden adaptar al modelo de vivienda rural de nuestro país.

Paralelamente, a través de reuniones, diálogos y entrevistas con actores sociales de los diversos territorios de la geografía colombiana, se construyó una política que entiende las problemáticas de la vivienda rural y plantea soluciones efectivas. La estrategia de diálogo social denominada “Construyamos Juntos” desarrollada por Minvivienda, generó espacios de encuentro y comunicación por medio de talleres presenciales realizados en los departamentos de Huila, Córdoba, Sucre y Cundinamarca, también, debido a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, realizó encuentros virtuales, entre los cuales se cuentan 21 talleres departamentales y 22 reuniones con mandatarios locales, en dichos espacios se resolvieron inquietudes y se escucharon recomendaciones para consolidar los pilares de la Política.

Lo anterior permitió reunir información primaria de 948 municipios del país sobre ordenamiento territorial y proyectos de vivienda, al igual que entablar diálogos con actores sociales territoriales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Confederación Nacional de Acción Comunal, organizaciones de mujeres rurales articuladas por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, así como representantes de asociaciones de campesinas, productores agropecuarios, mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos y víctimas del conflicto armado, especialmente las

ubicadas en municipios PDET, recibiendo más de 2.000 respuestas a los formularios virtuales y entrevistas telefónicas.

Del ejercicio participativo y de la revisión documental se pudo establecer que a pesar de los esfuerzos del Estado por disminuir las altas tasas de pobreza e inequidad que afectan a la población rural del país, los recursos asignados a los subsidios de vivienda de interés social rural no han logrado cubrir la magnitud del déficit habitacional en el campo, por tanto la política se centra en identificar los problemas estructurales y plantear estrategias para generar impacto tanto en la disminución del déficit, como en el incremento de la calidad de vida en la ruralidad colombiana.

En esta línea, el presente documento se desarrolla en seis capítulos partiendo de la revisión de los antecedentes de la vivienda rural en Colombia, con base en el análisis de la normatividad y su evolución en el tiempo, así como la revisión de algunas experiencias internacionales. En el capítulo dos se realiza un diagnóstico de las principales dificultades en programas y proyectos de vivienda rural realizados hasta el momento en Colombia, a partir de información primaria y secundaria. El capítulo tres aborda el marco conceptual, definiendo los enfoques y principales conceptos que determinan los alcances de la Política. En el capítulo cuarto se definen los principios, criterios y pilares que regirán la Política de Vivienda de Interés Social Rural. En el capítulo quinto se encuentra el Plan de Acción en el que se describen los objetivos y las estrategias; metas y productos para lograr los impactos esperados. Finalmente, el Plan de Financiamiento que aborda las principales fuentes de recursos, las proyecciones de fuentes y usos que se tienen en cuenta en la primera fase de implementación de la Política para los próximos años.

1. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

1.1. Experiencia colombiana

A lo largo de este capítulo se señala cómo ha evolucionado el proceso de la Vivienda Rural en Colombia desde principios del siglo XX y cómo ha cambiado la normatividad hasta llegar al concepto actual de Vivienda Social Rural. En 1918 la vivienda social rural en Colombia fue una estrategia para hacer frente a los problemas de salubridad y ausencia de saneamiento básico en los sectores rurales del territorio nacional, posteriormente se diferenció entre vivienda nueva y calidad de la vivienda existente, incorporando los conceptos de déficit cuantitativo y cualitativo¹. Durante casi todo el siglo pasado predominó una política de financiamiento exclusivamente a través de subsidios dirigidos a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, y a partir de la Constitución de 1991 la vivienda adquirió la connotación de un derecho².

Con el correr de los años, la vivienda Social en el país ha pasado por distintas denominaciones como: vivienda obrera, vivienda económica, vivienda de interés social, vivienda social y vivienda social rural. Además de la normatividad que apuntó a mejorar el proceso de financiación y operativización, se

¹ El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional. El déficit cuantitativo de vivienda estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadas existentes. Definiciones DANE, 2009.

² La Corte, posteriormente en sentencias menciona que la vivienda es un derecho fundamental. como por ejemplo la Sentencia T-4250/18.

fueron incluyendo conceptos de vivienda rural que involucraban el entorno, como la descrita por Sánchez y Jiménez donde la vivienda rural interactúa con el medio natural “construido y comunitario, que constituye una herencia no sólo cultural, sino también de sostén emocional y cohesivo de las familias, apoyado o con gran influencia de sus actividades económicas y comunitarias” (Sánchez Quintanar y Eric Orlando Jiménez, 2015, pág. 175).

Adicionalmente la construcción de vivienda ha sido un factor determinante para impulsar el crecimiento económico y dinamizar el empleo. El Estado ha jugado un papel definitivo en la formulación de estrategias habitacionales y en la producción de vivienda social (rural y urbana), por medio de entidades de vivienda nacional como la Caja de Crédito Agrario (CCA) creada en 1931 y el Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932 (Montoya P., 2019).

Con la reforma constitucional del año 1936³ se generó el ordenamiento jurídico y el concepto de función social de la propiedad, allí se estableció la posibilidad de declarar como de utilidad pública los predios urbanos y rurales para la construcción de casas para los trabajadores de las grandes empresas y granjas familiares para los hogares asentados en las zonas rurales, de esta manera se autorizó a los municipios a entregar aportes para el acceso a la vivienda. Para éste mismo año se expidió la Ley 61 que dio prioridad a los obreros de las minas de sal en el otorgamiento de vivienda, estas soluciones habitacionales estuvieron a cargo de los municipios con presupuestos mayores a cincuenta mil pesos anuales y en ella, en esta Ley se determinaron algunos requisitos de higiene establecidos por el Departamento Nacional de Higiene (Frías Rubio, 2012).

(Torres Salgado & Castro Falla, 2012) en su recuento sobre la Institucionalidad Política de la Vivienda de Interés Social Rural indica que en 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) (Ley 200, 1939) quién ejecutaba la construcción y financiación de los planes a través de agencias y sucursales que hicieron préstamos para vivienda campesina hasta 1991 año en el cual se liquida la entidad. Más tarde, en 1976 con la ley 20, se crea el Fondo de Vivienda Rural - FVR administrado por la Caja de Crédito Agrario, encargada del fomento del programa mediante préstamos para mejoramiento y construcción de vivienda en el sector rural hasta su liquidación en 1999.

Hacia finales del del Siglo XX, la Ley 21 de 1982 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar y la Ley 49 de 1990 consagró el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social manejado por las Cajas de Compensación Familiar, en dónde se estableció que cada una de estas entidades estaría obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual, a juicio del Gobierno Nacional, debería ser asignado en dinero o en especie y entregado al beneficiario del mismo, en consideración de las políticas trazadas por el mismo Estado. Para el caso de la Vivienda social Rural -VISR-, se dispuso, en ese momento, que las Cajas no deberían crear fondos especiales para atender este tipo de viviendas, sino que desarrollarían *directamente los programas de vivienda* (Ley 49, 1990).

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, específicamente en su artículo 51, se dispuso que Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna e igualmente, que una vivienda

³ Acto Legislativo 1 de 1936 (agosto 05) Reformatorio de la Constitución Política de 1886. Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

digna y adecuada debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. Entonces, se incorporaron lineamientos que obligaron a expedir nuevas normas para mejorar el proceso de financiación y resaltar que el acceso a la vivienda es un derecho. Por lo anterior, se promulgaron leyes como la Ley Tercera de 1991 por la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por entidades públicas y privadas que cumplían funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza, que actuarían conforme a las políticas y planes generales que adoptara el Gobierno Nacional. Adicionalmente, se estableció el Subsidio Familiar de Vivienda, se reformó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictaron otras disposiciones. También en la Constitución de 1991 se incorporó la dimensión ambiental en los planes y políticas de desarrollo, a través de los artículos 339 y 340, conformándose el Consejo Nacional de Planeación de Desarrollo en los Entes Territoriales, aspecto que es relevante para el nuevo concepto de lo que es la vivienda rural y que se verá más adelante.

A su vez, mediante la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, se estableció que todos los municipios del país debían formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Esta ley dispuso en su artículo 96 que son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley Tercera de 1991 y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley, cuyo objetivo fuera el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.

Posteriormente, se emitió la Ley 546 de 1999 cuyos objetivos fueron proteger el patrimonio de las familias representado en la vivienda; fomentar y proteger el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de esta, manteniendo la confianza pública en los instrumentos de captación y los establecimientos. De igual forma, buscaba proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, facilitar el acceso a la misma y promover la construcción de vivienda, entre otros. Además, teniendo en consideración la necesidad de generar mecanismos de respaldo económico para la vivienda rural que involucraran al sistema financiero se expidió la Ley 16 de 1990 con la cual se creó la Línea de Crédito del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y el decreto Ley 890 de 2017 que modificó el artículo no. 32 de la Ley 546 del 99, este artículo estipula que el 20% de las inversiones forzosas de esta entidad, debían destinarse a financiar vivienda rural, tanto para adquisición, como construcción y/o mejoramiento.

Si bien se elaboraron e implementaron algunas normativas para garantizar el derecho a la vivienda y facilitar el acceso a la misma⁴, fue con el Decreto 1133 de 2000, en el que se estableció que la política pública en Vivienda Social Rural tenía como objeto “el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales de bajos ingresos mediante acciones de intervención en el hábitat y la vivienda y que, por lo tanto, corresponde a ofrecer a la población rural e indígena los medios y las condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar el acceso a los servicios básicos, a través de procesos auto sostenidos de cambio social y progreso económico”.

Con este Decreto, artículo 13, se creó la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, encargada de establecer las condiciones de los hogares beneficiarios de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y que determinó que la asignación del subsidio se harían a través de

⁴ Ley 708 de 2001 (que ordena a todas las entidades del Estado el ceder los bienes fiscales al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE); y el Decreto 951 de 2001 (que atiende la tragedia del desplazamiento forzado).

postulaciones. Además, especificó las tres modalidades de adjudicación del Subsidio, siendo estas: 1) Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; 2) Construcción de vivienda nueva; y 3) Adquisición de vivienda nueva.

Tres años después, el Decreto 1042 de 2003 amplió el cumplimiento de los objetivos para el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los hogares en las viviendas de interés social rural, el cual citaba que: *“...mediante la intervención con programas de mejora de vivienda, saneamiento básico y vivienda nueva, para disminuir el hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales”* (Decreto 1042, 2003, Art. 1). Sin embargo, ésta norma y las posteriores estaban más enfocadas en cómo hacer operativa la financiación de programas muestra de ello es el Decreto 973 de 2005, mediante el cual se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero o en especie para áreas rurales.

En el mismo año, se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (PNAIPD), el cual estableció que se centrarían las acciones en *“la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en situación de desplazamiento en las diferentes fases de atención”* (Decreto 250, 2005). Igualmente, se buscó mejorar las condiciones de vida, a través de proyectos habitacionales promovidos por los Entes territoriales, con el apoyo de los Comités departamentales, municipales y distritales para la atención integral de la población desplazada por la violencia, en concordancia con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada SNAIPD.

Posteriormente, se decretaron otras normas para mejorar la operación del proceso, como el Decreto 2243 de 2005 que le dio un nuevo carácter al esquema de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. A su vez, el Decreto 1160 de 2010 reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero o en especie para áreas rurales y estipuló que las viviendas construidas bajo el programa de otorgamiento del Subsidio debían cumplir con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente (NSR-98), el reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas; condiciones que aplican de la misma forma en la modalidad de adquisición de vivienda nueva con los subsidios otorgados por las cajas de compensación familiar.

Entre otras normas, la Ley 1415 de 2010 estableció los requisitos y mecanismos para la postulación, asignación y aplicación de los subsidios familiares de vivienda para la atención de la población rural afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia o con viviendas en zona de riesgos. Por su parte, a través de la Ley 1448 de 2011 se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones, allí se estipuló un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, de carácter individual y colectivo en favor de las víctimas del conflicto armado. Mientras que, el Decreto 900 de 2012 reafirmó jurídicamente que los subsidios asignados a los hogares debían administrarse por terceros, es decir, por Gerencias Integrales y no por las entidades oferentes.

Mediante la Ley 1537 de 2012 se señalaron las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado. Además, estableció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como encargado de definir las condiciones para la transferencia, entrega y/o legalización del subsidio en especie a los hogares beneficiarios - una vez culminados los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP). También estableció en su

artículo 12, la priorización en la asignación de subsidios a población: *“a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”* (Ley 1537, 2012).

El Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 compilatorio del sector agrario también se ocupó de la vivienda de interés social rural. En su primera parte, apuntó a la reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Social Rural en dinero o en especie para áreas rurales como instrumento para facilitar una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos; asimismo, estableció las directrices relacionadas con la responsabilidad que demanda el otorgamiento, administración y ejecución del Subsidio, para que se cumpla con eficiencia y eficacia por parte de las entidades otorgantes, oferentes, promotoras, operadoras y ejecutoras. En el Artículo 2.2.1.1.8. describe la tipología de Vivienda de Interés Social Rural como la *“propuesta técnica y financiera de vivienda realizada por la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda Social Rural que permite su ampliación por parte del beneficiario para un desarrollo progresivo. Esta tipología deberá cumplir con las condiciones y particularidades climáticas, geográficas, topográficas y culturales de cada zona o región, así como con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.5”* del mismo decreto. Finalmente, el Decreto 1934 de 2015 modificadorio del DUR 1071 de 2015 estableció la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (VISR).

Por otro lado, la Subdirección de Salud Ambiental (Ministerio de Salud, 2016) desarrolló la *“Estrategia de Entorno Hogar Saludable”*, con base en la actualización de los Lineamientos Nacionales de Vivienda Saludable del año 2006 desarrollados por el Comité Técnico Nacional de Entornos Saludables, el cual es conformado por diversas entidades del orden nacional, entidades educativas y de salud. En este documento se hace una resignificación del concepto de vivienda, pasando de una mirada desde el factor de riesgo hacia una mirada centrada en los habitantes como personas, como seres individuales que hacen parte de un grupo familiar. La vivienda saludable se convierte en hogar saludable contemplando los distintos tipos de hogares que existen y las diferencias individuales y relacionales de los miembros de cada sistema familiar. La estrategia de Entorno Hogar Saludable orienta al desarrollo y promoción del autocuidado, cuidado del otro y del medio ambiente; así como la convivencia y resolución de conflictos por medios alternativos. Hace énfasis en el desarrollo del ejercicio ciudadano a través del reconocimiento y exigencia de los derechos y la participación en los diferentes espacios de decisión; así mismo se vincula con el desarrollo humano, pues el objetivo de esta es generar oportunidades desde el hogar para que las personas se desarrollen plenamente en el curso de su vida.

De otra parte, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 noviembre 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), aparece el concepto de bienestar e integralidad. A partir de la Reforma Rural Integral, punto uno de seis ejes temáticos del Acuerdo, se busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural; lo anterior basado en el principio de integralidad, que hace referencia a la necesidad de asegurar oportunidades de bienestar y buen vivir, garantizando el acceso a bienes públicos como la vivienda social rural.

En 2017, el Decreto Ley 890 desarrolla lo expuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (criterio 3, Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral punto 1.3.2.3 Vivienda y Agua Potable) con el propósito de garantizar condiciones de vida digna de las personas que habitan el campo en donde se le dio especial importancia al enfoque diferencial⁵. En dicho decreto se consagra la obligación, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de expedir el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural que debía contener los siguientes criterios:

1. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
2. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.
3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras, y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
4. La participación de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.

Dicho Plan fue adoptado por MinAgricultura mediante la Resolución 179 de 2017 estableciendo el enfoque diferencial en el acceso, estructuración y ejecución de los proyectos, garantizando la participación de las comunidades beneficiarias, de tal manera que las soluciones de vivienda se adapten al contexto y a las condiciones climáticas, geográficas, y socioculturales de las comunidades.

En el año 2018 se expidió el Decreto 209, el cual adiciona al Decreto 1071 de 2015, compilatorio del sector agro— en donde se faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para escoger entre la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Rural S.A (Fiduagraria), según la recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda Rural, cuál sería su operador en la administración y ejecución de los recursos para otorgar el Subsidio de Vivienda Social Rural. Además, se otorgan facultades al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la postulación de hogares ante la Comisión Intersectorial de Vivienda Social Rural, como entidad operadora encargada de administrar y ejecutar el Subsidio Familiar de Vivienda Social Rural y Prioritario Rural.

Por su parte, la Corte Constitucional también ha escrito sobre el derecho a la vivienda y en su Sentencia T-420/2018, hace un recuento de las implicaciones de este derecho entre múltiples providencias que ha emitido en éste sentido, de las cuales, resaltamos la interpretación del derecho a la vivienda *“se trata de un derecho fundamental autónomo, que su protección a través de la tutela se encuentra condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo, que se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación”*; y así mismo *“ha establecido que este derecho no debe contener una interpretación restrictiva, la cual lo*

⁵ Los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales. que permita dar respuestas. Desde una perspectiva sistémica y de la complejidad, “lo social” es un concepto que incluye también lo político, cultural, ambiental. (Campos, 2008, p.66).

limite simplemente a contar con un techo por encima de la cabeza, sino que este debe implicar el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Corte Constitucional, 2018, pág. 24).

En el 2019 se expidieron 3 normas que profundizan más en el concepto de vivienda rural y establecen enfoques y condiciones para poder operativizar los subsidios rurales. El Decreto 1052 de 2019 que modifica al Decreto 1071 de 2015 establece un nuevo concepto de lo que se debe entender como Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico, definiéndolo como el conjunto de acciones integrales que permiten al hogar postulado al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, mejorar las condiciones de su hábitat rural. La norma establece que la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico contempla tres acciones que deberán ser diagnosticadas integralmente en el siguiente orden de prioridad: 1) Vivienda saludable rural, 2) Vivienda rural y seguridad estructural, y 3) Vivienda rural y módulo de habitabilidad.

Asimismo, el Decreto 2317 de 2019 que modificó el artículo 2.2.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la construcción de vivienda nueva, estableciendo criterios como la propiedad del inmueble; la demostración de la posesión; que sea en lote de terreno de propiedad de la Entidad Oferente; o lote de terreno de propiedad colectiva para el caso de las comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; o lote adquirido o en proceso de adquisición por cualquier Entidad Promotora, la Agencia de Nacional de Tierras (ANT), una Entidad del nivel territorial o cualquier otra entidad del Gobierno Nacional destinada a la atención a población focalizada a través de programas estratégicos, conforme lo señalan los numerales 4 y 9 del Artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015. También, modifica la asignación condicionada del subsidio; las responsabilidades de las Entidades Promotoras, entre otras disposiciones.

Como se puede observar, este decreto hace referencia a un enfoque de derechos humanos específicamente para el caso de las etnias. La evolución en el concepto permite entender que la vivienda rural la componen individuos y que estos merecen ser tratados inicialmente bajo un enfoque de derechos humanos que, en estricto sentido, busca ampliar las capacidades y oportunidades de los habitantes en condiciones de igualdad y equidad, es decir, que nadie debe tener menos oportunidades que otros. En cuanto a la equidad, busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. El enfoque de derechos humanos comprende integral y relacionadamente los enfoques de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental. Es por esto y con motivo de este análisis, que se identifica la necesidad de pasar a un nuevo concepto de vivienda de interés social rural y de formular una política pública para la misma.

En Ley 1955 de 2019, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, estableció en su artículo 255 que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) e igualmente, que a partir de esa misma anualidad (2020), el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), administraría y ejecutaría los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

En la siguiente tabla se identifica las normas o estrategias implementadas por el Estado a lo largo del tiempo:

Tabla 1. Resumen de normatividad

Norma o estrategias	Descripción
La Ley 61 de 1936	Otorgó privilegios en materia de vivienda a los obreros de las minas salinas, a cargo de los municipios con presupuestos superiores a cincuenta mil pesos anuales.
Ley 200 de 1939	Crea el Instituto de Crédito Territorial ICT.
Ley 20 de 1976	Crea el Fondo de vivienda rural, administrado por la Caja de Crédito Agrario.
Ley 21 de 1982	Superintendencia del Subsidio Familiar.
Ley 49 de 1990	Consagró el subsidio familiar de vivienda de interés social manejado por las Cajas de Compensación Familiar.
Constitución Política de 1991	Dispuso que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” y que “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.
Ley 3ra de 1991	Crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.
Ley 388 de 1997	Ley de Desarrollo Territorial que establece la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial municipal.
Ley 546 de 1999	Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda, fomentar y proteger el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza pública en los instrumentos de captación y los establecimientos.
Decreto 1133 de 2000	Estableció el objeto de la política pública en vivienda de interés social rural en el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales de bajos ingresos, mediante acciones de intervención en el hábitat y la vivienda.
Ley 708 de 2001	Las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como los órganos autónomos e independientes, deberán transferir a título gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.
Decreto 724 de 2002	Inmuebles con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social rural.
Decreto 1042 de 2003	Apunta el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida con las viviendas de interés social rural.
Decreto 973 de 2005	Reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero o en especie para áreas rurales.
Decreto 250 de 2005	Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (PNAIPD).
Decreto 2243 de 2005	Dio un nuevo carácter al esquema de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural.
Decreto 4830 de 2008	Crea un mecanismo de atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas.
Decreto 1160 de 2010	Estipula que las viviendas construidas bajo el programa SVISR deben cumplir con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente NSR-98, el reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas

Ley 1415 de 2010	Establece los requisitos y mecanismos ágiles para la postulación, asignación y aplicación de subsidios familiares de vivienda para la población rural afectada por desastres naturales, calamidad público o emergencia o con viviendas en zona de riesgos.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
Decreto 900 de 2012	Reafirmó jurídicamente que los subsidios asignados a los hogares debían administrarse por terceros, es decir, por las Gerencias Integrales y no por las entidades oferentes.
Ley 1537 de 2012	Señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado además estableció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutaría la formulación de la Política de Vivienda de Interés Social Rural.
Decreto 1071 de 2015	Decreto único reglamentario del sector administrativo y agropecuario por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda de interés social rural en dinero o en especie para las áreas rurales. En este Decreto se compilaron los Decretos 724 de 2002, Decreto 4830 de 2008, 1160 de 2010, 0900 de 2012, 1934 de 2015, 209 de 2017, 1900 de 2018, 1052 de 2019 y 2317 de 2019, todos del sector rural.
Decreto 1934 de 2015	Modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (VISR).
Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 noviembre 2016.	Desarrolló seis ejes temáticos, siendo el primero el de la Reforma Rural Integral, que busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar para la población rural y tiene como uno de sus principios la integralidad, el cual hace referencia a la necesidad de asegurar oportunidades de bienestar y buen vivir, que se derivan del acceso a bienes públicos como la vivienda social rural.
Estrategia entorno hogar saludable, 2016	Creado por la Subdirección de Salud Ambiental, se basa en la actualización de los Lineamientos Nacionales de Vivienda Saludable del año 2006, desarrollado por el Comité Técnico Nacional de Entornos Saludables.
Decreto Ley 890 de 2017	Desarrolla lo expuesto en el acuerdo final y se puede observar el ejercicio de enfoque diferencial, en dicho decreto se consagra la obligación, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para expedir el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
Resolución 179 de 2017	Adopta el plan nacional de construcción y establece el enfoque diferencial en el acceso, estructuración y ejecución de los proyectos, garantizando la participación de las comunidades beneficiarias.
Decreto 209 de 2018	Decreto aclaratorio del artículo 9 del Decreto 890 de 2017 en donde se manifestó cuales podía ser las entidades operadoras (ADR, FIDUAGRARIA O MVCT).
Sentencia T-420/2018	Hace un recuento de las implicaciones del derecho a la vivienda, entre múltiples providencias que ha emitido en este sentido.
Decreto 1052 de 2019	Establece un nuevo concepto de lo que se debe entender como mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, dentro del marco del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.
Decreto 2317 de 2019	Modificó el artículo 2.2.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la construcción de vivienda nueva, estableciendo criterios como la propiedad del inmueble y demostrar posesión.
Ley 1955 de 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: en su artículo 255 que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural se encontraría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a partir de esa misma anualidad (2020), el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, administraría y ejecutaría los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural

Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

El análisis histórico de la legislación del Estado Colombiano presentado en esta sección muestra los principales cambios que han presentado los programas y proyectos de vivienda rural, pasando de una concepción de la vivienda como una infraestructura física, hasta la incorporación de elementos socioculturales y del entorno, así como la comprensión del derecho que tienen las personas a una vivienda digna. Este último, es un concepto que se requiere materializar en la aplicación diferencial

de subsidios, en el desarrollo de prototipos adaptados a las particularidades sociales, productivas y del entorno, así como en la manera de focalizar la atención de los más vulnerables y contribuir con la disminución de brechas socioeconómicas urbano-rurales.

El Estado ha jugado un papel definitivo en la formulación de estrategias habitacionales y lo seguirá haciendo no solo porque la construcción de vivienda ha sido un factor determinante del crecimiento económico en Colombia, sino por la importancia que tiene mejorar las condiciones de vida de la población que más lo necesita, en consecuencia, la nueva política, retomará los procesos que han venido funcionando y tendrá en cuenta los retos del nuevo escenario político a partir de la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC y el compromiso de la reforma rural integral donde la vivienda juega un papel importante.

1.2. Experiencias internacionales

La problemática de la vivienda rural es un hecho que afecta a otros países del mundo, y es un asunto que se estudia desde diferentes disciplinas involucrando aspectos técnicos, sociales, económicos y ecológicos. En este apartado revisaremos algunos aprendizajes y experiencias significativas sobre procesos de vivienda rural latinoamericana, que se han aplicado en países como Chile, Ecuador, México y Perú, con el fin de reconocer buenas prácticas y soluciones habitacionales que se puedan replicar o adoptar en la política pública a formular⁶.

El Programa Habitacional Rural del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, establecido el 18 de marzo de 2015, tiene por objeto mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residan en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2015). Este programa reglamenta la vivienda nueva (nucleada y dispersa) y las alternativas de ampliación y mejoramiento, y está conformando por un ahorro que debe garantizar el beneficiario y el subsidio base que otorga el Estado, y también puede contar con subsidios complementarios y de terceros.

El ahorro mínimo exigido para cualquiera de las modalidades se exceptúa en personas que tienen 60 años o más y pertenezcan al tramo del 40% en el Registro Social de Hogares (RSH)⁷, que son quienes tienen mayor vulnerabilidad socioeconómica. El mecanismo de subsidio funciona de manera inversa entre el grado de pobreza (dado por el puntaje del RSH), y el ahorro exigido, de tal forma que un menor puntaje requiere mayor porcentaje de ahorro y viceversa. Dentro de las acciones para resaltar están el acompañamiento y asistencia técnica, jurídica y social durante todo el proceso de ejecución de los proyectos de vivienda; la forma de postular beneficiarios teniendo en cuenta las necesidades de las familias, oferta de las empresas constructoras y la priorización territorial.

En Ecuador, el programa de Vivienda Rural y Urbana Marginal, desarrollado entre 2011 y 2015, buscaba atender a la población de sectores marginales que se encuentra en condiciones de pobreza.

⁶ Para mayor detalle se puede consultar el anexo de experiencias internacionales, en el cual se encontrará más información sobre los casos analizados.

⁷ El Registro Social de Hogares en Chile, es una base de datos que contiene información de las personas y los hogares que han solicitado su incorporación, y está compuesto por antecedentes aportados tanto por las familias como por distintas instituciones del Estado y que permite reflejar la realidad socioeconómica de los hogares en Chile, la escala va de 0 a 100 donde el 100 representa la población con mayores ingresos y menor vulnerabilidad y el primer tramo (rango) va de 0 a 40 en donde se encuentran calificados los hogares con menores ingresos o mayor vulnerabilidad del país.

Por medio de proyectos integrales de infraestructura de vivienda, pretendía incrementar el buen vivir y la seguridad, brindando apoyo económico para la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas, poniendo énfasis en aquellos sectores con altos índices de desnutrición (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2010). El Plan Nacional para el Buen Vivir puso énfasis en el establecimiento de mecanismos financieros para la adquisición de vivienda, con prioridad en la población más pobre, donde se encontraban mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y en situación de discapacidad (Ecuador, 2010). Los beneficiarios se focalizaban a través de un mecanismo de selección de puntaje del registro social que establecía un umbral⁸, según el tipo de intervención, monto del incentivo, y aporte del beneficiario, sin superar en ningún caso el valor del subsidio por USD\$ 5.000 (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2010). Mediante el Acuerdo No 0216 del 24 de septiembre de 2013, se estableció que el valor del subsidio sería diferencial, no solo desde la perspectiva de la modalidad, sino también de la región del país donde se ubicara la vivienda.

El Programa de Vivienda Social de México que se viene implementado desde el 2019, tiene como eje conductor el cumplimiento de las obligaciones del Estado, relativas a promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de la población mexicana a una vivienda adecuada⁹. Las estrategias planteadas buscan atender a la población que no esté ejerciendo plenamente su derecho a una vivienda adecuada, que viva en zonas de mayor concentración de pobreza, de rezago en infraestructura, servicios y equipamiento urbano y aquellas que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad (indígenas, adultos mayores, mujeres jefas de familia y personas con discapacidad); priorizando también la población afectada por los fenómenos naturales o que habitan en situación de riesgo.

La Comisión Nacional de Vivienda, a través de las diferentes modalidades y líneas de apoyo, busca generar políticas y programas integrales y multisectoriales para la distribución del subsidio en atención de acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales. Favorece intervenciones para la producción social de vivienda asistida, bajo la cual aquellas familias que participan en la autoconstrucción cuentan con asistencia técnica integral, garantizando su participación en la toma de decisiones, optimizando recursos económicos, sociales y en especie, al tiempo que acceden a una vivienda con calidad estructural, constructiva y de diseño, que responde a sus intereses, usos y costumbres. La política opera a través de seis modalidades de subsidio: adquisición, autoproducción, reubicación, reconstrucción, mejoramiento integral sustentable y mejoramiento de unidades habitacionales (Diario Oficial de la Federación, 2020).

En Perú, el Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR), en su Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019 – 2021, tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, para mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades, desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias. Dentro de las estrategias que viene implementando está el diseño de modelo bioclimático en sierra, costa y selva, orientado a generar confort térmico y seguridad sismo resistente, y al fortalecimiento de las capacidades rurales mediante la transferencia tecnológica y el uso de materiales tradicionales, promoviendo la replica de los sistemas constructivos utilizados.

⁸ Cuyo valor máximo para acceder al subsidio era 50,1 puntos.

⁹ El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Nueva Agenda Urbana 2017. ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo sino, más bien, como "el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"; y, en este sentido, la "vivienda adecuada" debe ser entendida como el "disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Además, en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), se diseñaron dos modelos de casas denominados *sumaq wasi* o casa bonita, cuya área construida varía dependiendo del modelo -de 30 m² en bloques de concreto a 32 m² en adobe-. La política propende por el uso de materiales propios de la zona para optimizar la sostenibilidad de las viviendas y facilitar su réplica. Asimismo, fomenta procesos de capacitación técnica de mano de obra local para el mejoramiento de viviendas, y la asistencia técnica para el uso adecuado de espacios y disposición de ambientes (Perú, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2020).

En resumen, las experiencias internacionales en programas de vivienda de interés social rural analizadas resaltan la importancia de dirigir los recursos públicos hacia el beneficio de las poblaciones más pobres y vulnerables que tienen carencias habitacionales, lo cual es perfectamente compatible con el caso colombiano. Destacan la importancia de fortalecer los programas de vivienda con procesos de acompañamiento social y formación técnica para la producción de vivienda social y la autoconstrucción, considerando modelos constructivos adecuados a las particularidades socioculturales y climáticas locales.

2. DIAGNÓSTICO

A continuación, se aborda la dinámica demográfica, la evolución de la pobreza y el comportamiento del déficit habitacional en los últimos años en Colombia para comprender el problema de la vivienda rural en el país a partir del análisis del déficit cuantitativo y cualitativo, posteriormente se exponen las dificultades de la provisión de soluciones de vivienda detectando los principales cuellos de botella.

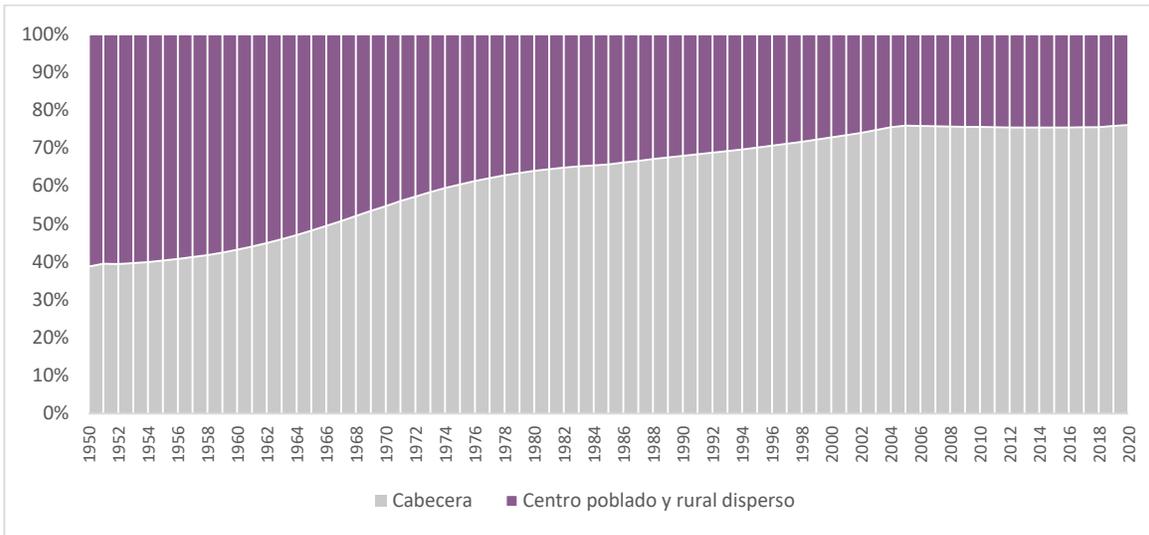
2.1. Retos de la ruralidad

- **Demografía y pobreza**

Los procesos de urbanización en Colombia se aceleraron a partir de la segunda mitad del siglo XX, motivados principalmente por los conflictos sociales y la violencia bipartidista que generaron procesos migratorios del campo a las ciudades (Palacios, 2003). Al respecto, en un periodo de 70 años, la población del país creció 4,5 veces, pasando de 11,3 millones en 1950 a 50,2¹⁰ millones de habitantes en 2020, de los cuales 12 millones son rurales. Dicho crecimiento, muestra la transición de un país mayoritariamente rural, donde el 61% de sus habitantes vivía en zonas rurales, a uno más urbano en el que la cuarta parte de la población (24%) continúa en el campo (DANE, 2020). No obstante, el número de habitantes rurales creció a un promedio anual de 1,1%, entre el 2005 y 2018, pasando de 10.096.097 a 11.833.841 de personas (DANE, 2020).

¹⁰ Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018, 1.905.617 personas se autorreconocen como indígenas, lo que representa un crecimiento de la población indígena en el país del 36,8% frente al Censo General del 2005 cuando se contabilizaron 1.392.623 indígenas.

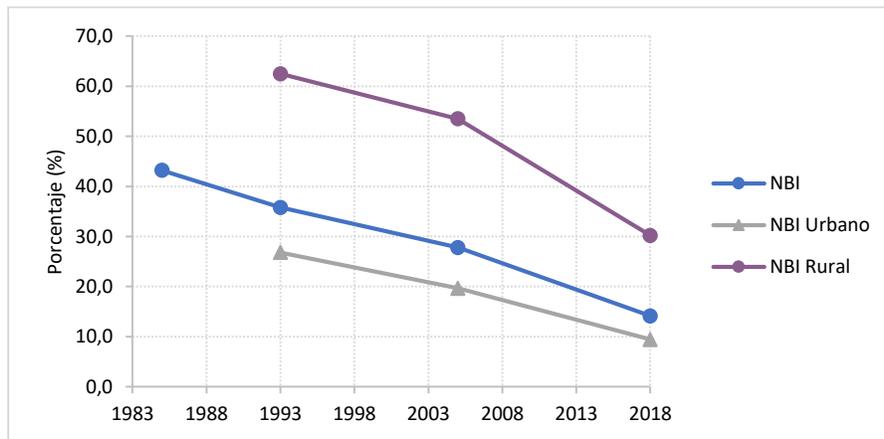
Figura 1. Evolución de la población, según zona. Colombia, 1950 -2020



Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

Dicho crecimiento produjo que la inversión social del Estado se enfocara en desarrollar las ciudades, atendiendo las demandas sociales y económicas en materia de infraestructura, servicios públicos y sociales, mientras que las zonas rurales quedaron rezagadas. Entre 1985 y 2018 el índice nacional de necesidades básicas insatisfechas (NBI) cayó 67,4% pasando de 43,2% a 14,1%; en zonas urbanas se redujo a un dígito (pasó de 26,8% en 1983 a 9,4% en 2018) y en zonas rurales pasó de 62,5% a 30,2%, persistiendo una brecha de 20,8 puntos porcentuales respecto a las ciudades.

Figura 2. Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), según zona. Colombia, 1985 - 2018



Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

Al analizar por componentes, se evidencia que los avances del NBI entre 1985 y 2018 se han presentado principalmente en inasistencia escolar (-90%) y servicios públicos inadecuados (-82%) en lo rural; hacinamiento crítico (-78%) y servicios públicos inadecuados (-75%) en zonas urbanas (Ver tabla 2). Estos progresos en el bienestar de la población rural resultan especialmente importantes debido a que impactan la calidad de vida en el corto plazo por medio del acceso a servicios públicos,

y generan beneficios de largo plazo por medio de acceso a la educación, lo cual permite la movilidad social y la generación de oportunidades para las personas.

Tabla 2. Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), por componente. Colombia NBI urbano y rural. 1985 - 2018

Componente de NBI	1985		1993		2005		2018	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Vivienda Inadecuada	25,9	7	23,7	7	28,3	4,8	13,63	2,88
Servicios básicos insuficientes	48,9	8,4	19,2	7,2	14,8	5	8,78	2,06
Hacinamiento	25,9	11,1	24,4	12	19,5	8,4	9,42	2,49
Inasistencia escolar	30,8	4,9	16,4	4,8	7,3	2,4	3,11	1,56
Dependencia económica	19,5	7,6	23,3	8,8	23,6	7,3	10,33	2,62

Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

Por su parte, los componentes de vivienda inadecuada y alta dependencia económica reflejan menor avance, siendo las necesidades que más afectan a los hogares colombianos hoy en día. De estos el componente que refleja un mayor rezago es vivienda inadecuada porque mientras el 13,6% de hogares rurales en déficit tienen esta carencia, solo el 2,9% de los hogares urbanos habitan en viviendas inadecuadas para el alojamiento humano.

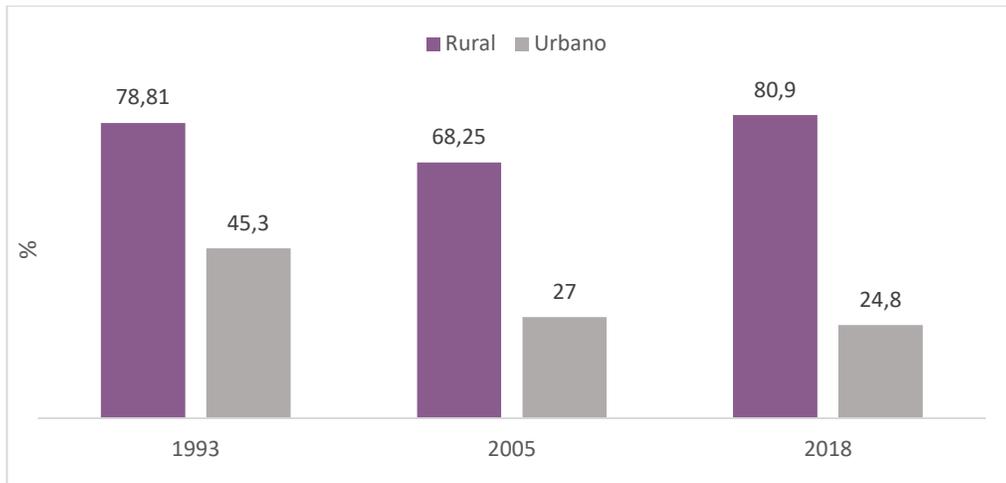
- Déficit habitacional

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018¹¹, en el país hay cerca de 14 millones de hogares, de los cuales 5,14 millones (36,59%) presentan algún tipo de déficit habitacional, 2,38 millones de hogares viven en zonas rurales donde el déficit alcanza 80,99%, y 2,7 millones de hogares viven en zonas urbanas, donde el déficit es de 24,84%. Al comparar la evolución del indicador nacional a partir de datos censales, se evidencia que en las ciudades se presentó una reducción paulatina del indicador, de 40% en el tramo 1993- 2005 y 8% entre 2005 y 2018; mientras que para la ruralidad del país los cambios fueron menos alentadores, de hecho, aunque el déficit de vivienda se redujo 13% entre 1993 y 2005, el porcentaje aumentó 8pp entre 2005 y 2018, independientemente de la metodología utilizada para su cálculo (84,4% con la metodología 2009)¹².

¹¹ Con base en datos del censo nacional de población y vivienda 2018 que no toma información de hogares que habitan en viviendas étnicas. Para más información ver nota metodológica del déficit habitacional CNPV 2018.

¹² El cambio de metodología sí afecta las tendencias de los componentes, reduciendo el déficit cuantitativo de 23% a 5% e incrementando el cualitativo de 57% a 79%. Estos cambios son producto de la ampliación de los materiales inadecuados y la inclusión de hacinamiento no mitigable en centro poblados en la metodología 2020, lo cual repercute en el aumento del déficit cuantitativo y en la reducción del cualitativo dado que son mutuamente excluyentes.

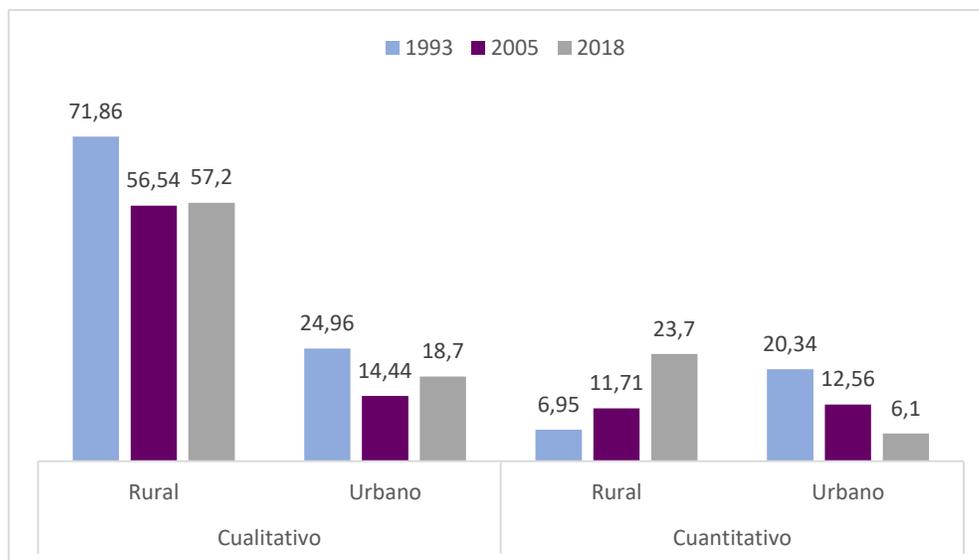
Figura 3. Evolución del déficit habitacional, según zona. Colombia, 1993,2005, 2018



Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

Si se analiza por tipo de déficit, se observa una reducción del indicador cualitativo para el periodo 1993 y 2005, tanto en zonas rurales, como urbanas, con un leve incremento entre 2005 y 2018, no obstante, el valor final disminuye hasta alcanzar 57,2% en zonas rurales y 18,7% en urbanas (Ver figura 4). De manera complementaria, mientras el déficit cuantitativo crece 3,4 veces en el campo, en las ciudades tiene un comportamiento opuesto (cae 3,3 veces). De esta manera se encuentra, que la brecha (rural – urbano) para el déficit cualitativo disminuye en el tiempo pasando de 46,9% en 1993 a 38,5% en 2018, mientras que para el déficit cuantitativo aumenta notablemente, pasando de -13,3% en 1993 a 17,6% en 2018.

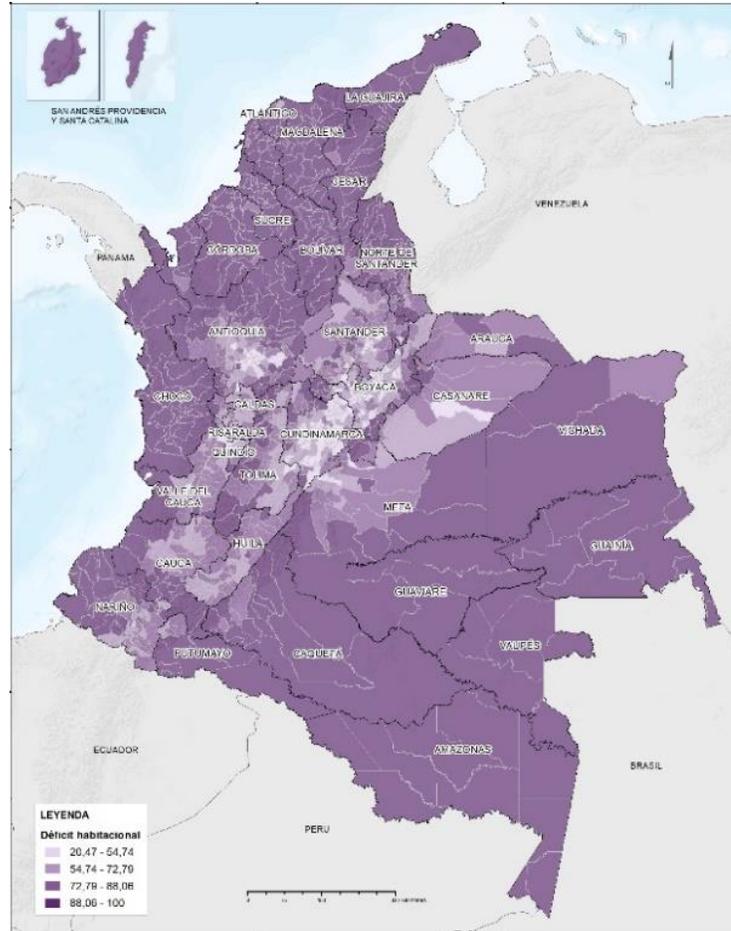
Figura 4. Evolución del déficit cualitativo y cuantitativo, según zona. Colombia, 1993,2005, 2018



Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

Centrando el análisis rural, el mapa del déficit en 2018 que se presenta a continuación, refleja la crítica situación en materia habitacional y las diferencias regionales (DANE, 2018). Los datos muestran que 16 entidades territoriales del país, entre las que se encuentran las áreas no municipalizadas, registraron 100% de déficit, mientras que tres municipios tienen indicadores menores a 30%¹³. Así las cosas, el tamaño del déficit es menor en el centro del país, en zonas más urbanas que tienen mayor desarrollo e infraestructura social, mientras que se agudiza en las regiones con menor densidad poblacional y con alta presencia de población étnica.

Figura 5. Mapa del déficit habitacional rural por municipio. Colombia, 2018



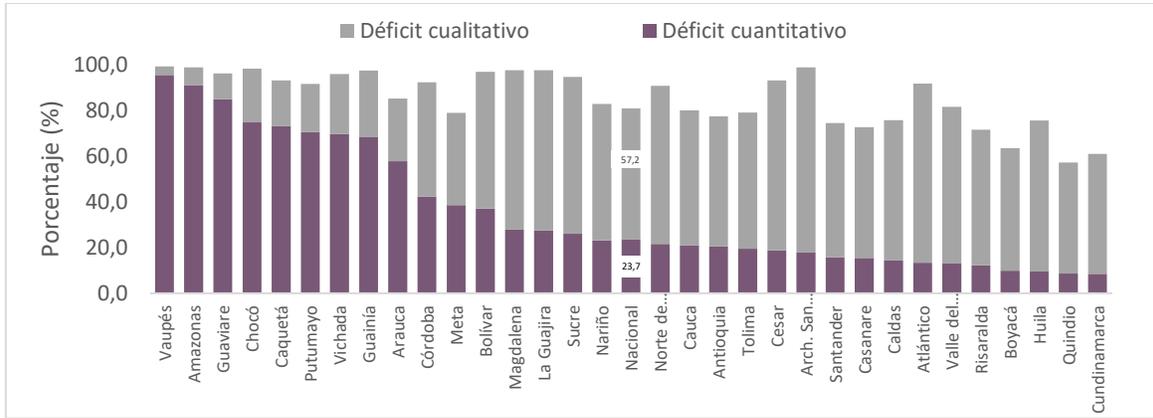
Fuente: DVR, con base en CNPV, 2018.

Comparando los departamentos por tipo de déficit, se encuentra que las mayores carencias en vivienda nueva rural se presentan en la región de la Amazonía, en los departamentos de Vaupés (95,7%), Amazonas (91,1%), Guaviare (85,1%), seguido por Chocó (74,9%) que se encuentra en el región pacífico, estas regiones también presentan altos índices de pobreza. En materia de mejoramientos de vivienda rural, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina encabeza la lista con un déficit de 81,3%, encabeza la lista, seguido por los departamentos de la

13 Entre los que presentan 100% del déficit están Antioquia: Murindó, Chocó: Sipí; Meta: Mapiripan; Nariño: Magüí; Amazonas: La Pedrera, Mirítí-Paraná, Puerto Arica, Taparacá; Guainía: Mapiripana, San Felipe, Puerto Colombia, La Guadalupe, Pana Pana, Morichal; Guaviare: Miraflores; Vaupés: Yavareté. Los menores porcentajes de déficit se registraron en Cota Cundinamarca, Marinilla y rionegro Antioquia.

región Caribe: Atlántico (78,7%), Cesar (74,6%), La Guajira (70,4%) y Magdalena (69,9).

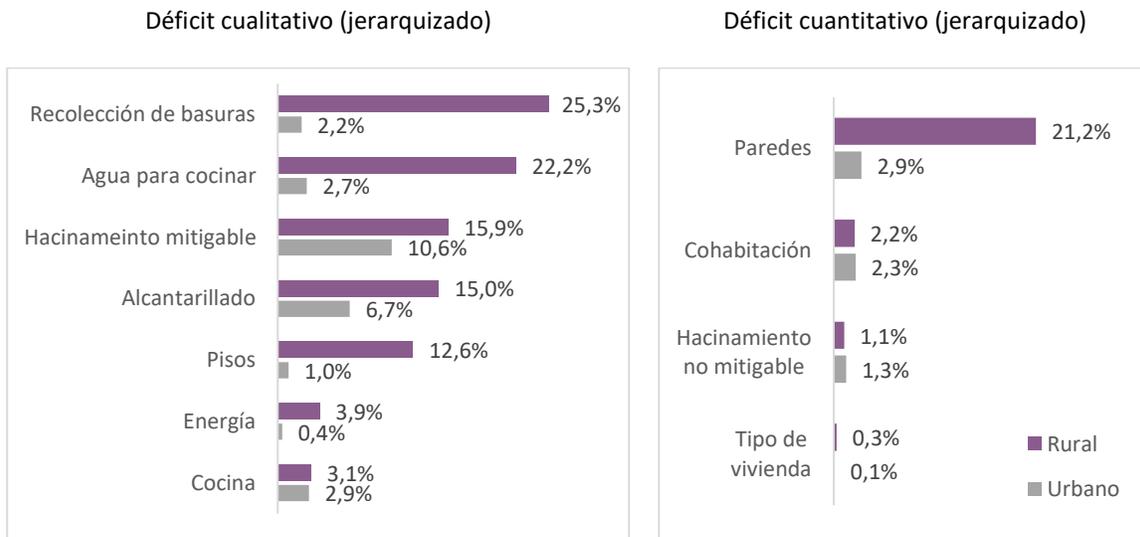
Figura 6. Déficit habitacional rural cualitativo y cuantitativo, por departamentos. Colombia 2018



Fuente: DANE, 2020

Al analizar por componentes, se encuentra que en el déficit cualitativo que afecta a 1.684.292 de hogares rurales, los componentes que tienen una mayor afectación sobre las viviendas rurales son los relacionadas con la recolección de basuras y el agua para cocinar, seguido por hacinamiento mitigable, que en conjunto capturan 63% de incidencia. De forma contraria las brechas a nivel cuantitativo no son tan evidentes para tres de los cuatro componentes que conforman el déficit. Sin embargo, resalta que el componente material de las paredes se posiciona como la variable con mayor incidencia sobre los hogares rurales, afectando cerca del 22% de estos, lo que significa una incidencia casi 10 veces más que en zonas urbanas.

Figura 7. Déficit habitacional por dimensiones, según zona. Colombia, 2018



Fuente: DANE, 2018. Elaboración DVR.

En conclusión, aunque el país ha hecho esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población colombiana, la evolución de los indicadores sociales de NBI y de déficit habitacional muestran que los mayores beneficiarios residen en las ciudades y zonas urbanas del país. Mientras que la población que habita en suelo rural continua sin atención a las necesidades básicas que les permitiría superar la pobreza y disfrutar de una vivienda plena. Es así, como los indicadores revelan que se mantienen las desigualdades socioeconómicas y las brechas estructurales entre el campo y la ciudad, lo cual sugiere que la política de vivienda de interés social rural debe garantizar el acceso a viviendas dignas, que cumplan con las normas técnicas de calidad, funcionalidad, seguridad y servicios básicos para albergar a las familias en cualquier momento de su ciclo vital.

2.2. Dificultades de la vivienda de interés social rural en Colombia

En la trayectoria de los programas de vivienda de interés social rural ejecutados por el Gobierno Nacional y en el ejercicio participativo realizado en la formulación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, se identificaron factores que han dificultado la efectividad de los programas de vivienda para disminuir el déficit habitacional. A continuación, se analizan los principales problemas relacionados con la asignación de subsidios, la operación en la formulación y ejecución de proyectos, el concepto de vivienda social rural y el seguimiento a programas habitacionales.

2.2.1. Alta dispersión en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social

Se busca que los subsidios lleguen a la población con mayores necesidades habitacionales y en mayor vulnerabilidad. Al analizar los procesos de asignación, se encontró que entre 1960 y 1990 el Estado se encargaba de todo el proceso de la vivienda subsidiada, siendo “responsable de la planificación, diseño, construcción, supervisión, distribución y financiamiento a largo plazo, un proceso que demostró la debilidad del Estado como involucrado directo en la construcción de viviendas asequibles” (Torres Salgado & Castro Falla, 2012, pág. 10).

Posteriormente, a principios de la década de 1990 se implementó un sistema de subsidio a la demanda de vivienda de interés social que enfatizó el papel del Estado como promotor y cofinanciador del proceso, comenzando con el desarrollo de planes en lo que se refiere a la vivienda rural, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico y en coordinación con el Ministerio de Agricultura. Así, mediante Ley 3 de 1991 “se estableció un subsidio familiar de vivienda y se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para el desarrollo de las políticas respectivas, el Instituto de Crédito Territorial- ICT se convirtió en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, continuó como actor financiero para las soluciones de vivienda rural (Torres Salgado & Castro Falla, 2012).

Para el 2000, con el Decreto 1133 de 2000 define claramente el ámbito de aplicación en su Artículo 2, “La política de vivienda de interés social rural se definió las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 388 de 1997, mientras que. Mientras los municipios adoptan el Plan de Ordenamiento Territorial, estableció que, por suelo rural, para efectos de lo previsto en el presente decreto, las zonas rurales serán aquellas que estén comprendidas entre el perímetro urbano de la cabecera y el límite municipales respectivos y los centros poblados de los corregimientos con población hasta de 2.500 habitantes”.

El Decreto No. 1042 de 2003, determinó que la entidad oferente (EO) sería responsable de organizar la solicitud de subsidios de proyectos de vivienda de interés social rural, para lo cual debía definir, diseñar¹⁴ y aplicar proyectos con los hogares demandantes, cofinanciar y utilizar recursos subsidiados para ejecutar los proyectos de vivienda¹⁵. Dentro de estos oferentes se encontraban entidades territoriales, territorios étnicos, resguardos indígenas y consejos comunitarios legalmente reconocidos, gremios del sector agropecuario, organizaciones populares de vivienda, organizaciones no gubernamentales (ONG), como también personas jurídicas que cumplieran con los requisitos y condiciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tuvieran como objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social (Gil Hernández, 2019).

El Artículo 5 del Decreto 1133 de 2000 define el subsidio de vivienda de Interés Social Rural como: *“Un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una vez al hogar beneficiario con el objeto de facilitar el acceso de las poblaciones con altos índices de pobreza a una solución de vivienda...”*, El subsidio tiene como objetivo promover la provisión de viviendas sociales en áreas rurales que cumplan con las condiciones de espacio, saneamiento, higiene básica y calidad estructural. Estos subsidios se otorgaron en vigencias anuales, a través del Banco Agrario de Colombia por medio de cupos departamentales definidos para el subsidio familiar de VISR por el Estado mediante resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De esta forma, las entidades oferentes postulaban a los hogares y el Banco Agrario realizaba la asignación del subsidio familiar de vivienda por medio de una evaluación en la cual se tenían en cuenta diferentes características de los hogares. Estos proyectos se presentaban por parte de las entidades oferentes cuando existían convocatorias¹⁶, o en respuesta a la demanda de atención a población en situación de desplazamiento ordenada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en las fechas y condiciones pactadas. *“Las entidades oferentes a través de medios de comunicación con impacto en la región informarán a los colombianos interesados en aplicar a los proyectos de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, sobre: Requisitos para ser postulantes y los criterios de selección de postulantes”* (Banco Agrario, 2017).

Mediante la resolución 026 de 2009 se definieron criterios para definir zonas prioritarias de atención, la distribución de recursos y la determinación de los criterios que se debían observar para la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural a las familias afectadas por desastres naturales, según lo establecido por el decreto 4830 de 2008. Con la resolución 119 del 15 de abril de 2010, se establecieron como variables de calificación para la asignación de subsidio para VISR: el número de miembros del hogar, la condición cabeza de familia u hogar uniparental, la presencia de población independiente, nivel SISBEN, la pertenencia a grupos étnicos, contar con la propiedad del predio, variable financieras y articulación con el departamento. La Resolución 166 del 23 de mayo de 2012 incluyó además de lo expuesto en la anterior resolución, la inclusión de hogares con restitución o formalización de tierras y los hogares de la Red Unidos.

¹⁴ Con el Decreto 1934 de 2015, ya no es la Entidad Oferente quién elaboraba y presentaba el proyecto de vivienda, ahora es la Entidad Operadora quién formula el proyecto y la propuesta de diseño con lo cual se buscaba reducir las altas tasas de rechazo de los proyectos.

¹⁵ A partir, del 2010 fueron las Gerencias Integrales quienes realizaban el seguimiento a la inversión y la ejecución del proyecto, debían presentar al Banco Agrario los informes que éste les solicitará, debían también realizar los pagos a los contratistas y convocar al Comité de Validación.

¹⁶ Con el Decreto 1934 de 2015 las Asignaciones no se realizan por convocatorias, son ahora asignaciones Directas (Entrega concertada con alcaldes y gobernadores según necesidades locales). El mismo decreto, eliminó las contrapartidas, las cuales se reemplazan por un aporte para transporte en dinero o en especie; de manera que las entidades oferentes podrán optar por alguno de los dos mecanismos establecidos para dicho aporte.

La (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017, pág. 13) afirma que “el proceso de postulación a subsidios habitacionales es transparente si los jefes de hogar y las personas que califican para postular están informados de los factores que otorgan puntaje, si pueden verificar sus puntajes en listas públicas, y si conocen los puntajes de corte a los cuales se han otorgado subsidios. La asignación de subsidios habitacionales es imparcial si se otorgan a los beneficiarios en lista de espera en un orden que respeta estrictamente los puntajes de los postulantes que han cumplido todos los requisitos... La focalización es un requisito de equidad en la asignación de los subsidios habitacionales. Pasa por un acceso más que proporcional de las familias y personas de menores ingresos (no propietarias)”.

La Resolución 232 del 04 de octubre de 2015, identificó como variables de calificación para la asignación de subsidio de VISR el número de miembros del hogar (cantidad de niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad), mujer rural condición cabeza de hogar, nivel SISBEN, pertenencia a grupos étnicos, afectación por condiciones de desastre, pequeños productores agropecuarios y condiciones de habitabilidad.

En esta línea, se espera que sean públicos los requisitos, la metodología de asignación de puntajes y los resultados de beneficiarios, para garantizar transparencia y equidad en la asignación de subsidios, así como para hacer seguimiento a la implementación de los proyectos, sin embargo, esto no se cumple a cabalidad. Al respecto, en el Informe de Auditoría a la política pública -Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, instrumento de política de VISR priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-, la (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017, pág. 25) evidenció hallazgos sobre la ausencia de indicadores que den cuenta del efecto del SVISR, deficiencias en la formulación, seguimiento y cumplimiento de metas, cálculo de déficit de vivienda rural desactualizado, ausencia de una política de VISR claramente definida, instrumentos de política de VISR que no atienden a las expectativas de cambio social deseable, ausencia de un sistema de información sobre vivienda rural. Inadecuado e insuficiente seguimiento y control a los recursos de la política de VISR, falta de garantías de equidad en el acceso a los instrumentos de la política de VISR, distribución de recursos que no atiende a la equidad regional, persistencia en la formulación de proyectos no elegibles, entre otros (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017).

Estos hallazgos se veían reflejados en aspectos como el bajo número de soluciones de vivienda terminadas y entregadas frente a las que fueron concedidas en cada vigencia, asignación de más soluciones a las entidades territoriales con mayor capacidad técnica para presentar proyectos, en la que las entidades seleccionaran a los hogares que cumplían los requisitos establecidos, pero que no necesariamente fueran los hogares catalogados como los más necesitados, algunos proyectos aprobados estuvieran en zonas de riesgo o en zonas de reserva de protección ambiental, otros presentaron alta dispersión lo que dificultó la ejecución y generó costos adicionales. De igual forma, no se tuvieron en cuenta los materiales de construcción propios de la zona, ni soluciones adecuadas a la realidad sociocultural de los beneficiarios, ni se tuviera en cuenta su entorno socioeconómico lo que al final terminaba por el abandono de las viviendas, o que estas fueran vendidas o arrendadas antes del tiempo previsto para ello.

Tal como se ha podido observar el proceso que se ha llevado a cabo para la asignación de subsidios de vivienda, no garantiza el principio de equidad en la distribución de los recursos. La forma de seleccionar y priorizar beneficiarios ha incidido en la efectividad de los proyectos que se formularon, dado que, por un lado, no se tiene claro el cumplimiento de los criterios de focalización, y tampoco se responde de manera eficiente a la operación, puesto que muchos subsidios se quedaron sin

ejecutar aún después de asignados. La Focalización se convierte entonces en un determinante del impacto final de las soluciones de vivienda, por lo que es necesario contar con una focalización que a través de mediciones técnicas identifique y priorice llegar a la población más vulnerable económica y socialmente, una focalización que al contar con las variables adecuadas sociales, económicas y geográficas permita estructurar adecuadamente proyectos al tener en cuenta aspectos espaciales y de contexto de la población beneficiaria, en los cuales se aprovechan las economías de escalas y se disminuyen los costos.

Un reto que deberá tener en cuenta la focalización es contar con la información de mejor calidad y la más actualizada posible y que sea insumo importante para el diagnóstico, como así se puede extraer de la información obtenida de la estrategia “Construyamos Juntos” que adelantó el MVCT, para el proceso de focalización, en la que se encontró que: El 85% de los municipios cuentan con cartografía de soporte lo que permite verificar la ubicación de los predios rurales, en contraste frente a la actualización del esquema de ordenamiento territorial se encontró que el 49% de los municipios que respondieron esta desactualizado, el 32% está en revisión y ajustes y el 5% se encuentra en proceso de aprobación, finalmente el 87% municipios tienen identificados suelos de áreas protegidos y reservas naturales.

2.2.2. Fallas en la ejecución de proyectos

A continuación, se describe la manera en que se ha ido ajustando la operación para la adjudicación y entrega de subsidios, pero todavía se presentan deficiencias que se deben ajustar. Según reporte de 2019 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, esta cartera ha entregado 4.234 viviendas rurales para la concreción de las más de 45 mil unidades que se encontraban pendientes de otras vigencias (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019). No obstante, el Ministerio de Agricultura ha adjudicado 226 mil subsidios y tiene pendiente por entregar el 23% de ellos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo, 2020).

- **Periodo 2000 a 2010**

El esquema de operación en la etapa de ejecución de los proyectos demostraba que “no existía claridad de responsabilidades y competencias entre los actores del esquema en las acciones de interventoría que debían realizar, esto se veía evidenciado en deficiencias de las actividades de control y monitoreo del proceso y en las debilidades en la contratación de la Interventoría de obra por parte de los oferentes, que no involucraba al Banco Agrario ni al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el control efectivo de la construcción de obra”, según lo mencionado por la Contraloría delegada sector agropecuario (Torres Salgado & Castro Falla, 2012, pág. 20).

El esquema de operación involucraba en la oferta al constructor y la demanda a los aspirantes al subsidios de vivienda familia desde el inicio del proceso. El oferente era quien identificaba a los beneficiarios de los subsidios como punto de partida para formular el proyecto y presentarlo ante la entidad otorgante para que lo financie. Posteriormente, esta entidad debía evaluar la propuesta y decidir si le asignaba recursos, en caso de que el resultado fuera favorable, se hacía la transferencia de recursos al oferente, sin establecerse una relación vinculante entre el ejecutor del proyecto y la fuente de financiación.

La principal virtud del esquema descrito es la eficiencia en el flujo de información entre el oferente y el hogar beneficiario; las dificultades se daban en el ineficiente seguimiento a los proyectos por parte del autor de política (Minagricultura) frente a los siniestros y tiempos de ejecución. La

identificación previa de las condiciones del predio, o la vivienda a intervenir, tenía efecto en la propuesta presentada por el constructor quien incorporaba información de sus capacidades operativas al proyecto y de las particularidades del territorio al cual debía llegar. Sin embargo, tal como lo mencionó la Contraloría en las conclusiones de su estudio para el periodo 2000–2010, se presentaron demoras en la ejecución de recursos por el incumplimiento de los oferentes en reunir los requisitos para el desembolso, moras en la constitución y ejecución de pólizas; y retardos en la ejecución de las obras de los proyectos por parte de los contratistas (más de 18 meses después del primer desembolso). Según la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario el promedio de ejecución de algunos proyectos era 24 meses, aunque había otros con mayor tiempo de vigencia.

Lo anterior incidió en los costos de oportunidad de la política, donde la eficacia y la gestión del ejecutor no maximizó los beneficios de la población a atender, y los costos de su implementación fueron elevados dado el tiempo de desarrollo de los proyectos, pudiendo incidir directamente en el nivel siniestralidad de estos (Torres Salgado & Castro Falla, 2012). Lo anterior se ve reflejado en que cerca del 11% de las soluciones asignadas entre 2003 y 2010 no se pudieron ejecutar, y un 10% de ejecutores renunciaron a los proyectos (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019).

Aunado al incumplimiento en los tiempos, que pudo facilitar la siniestralidad de los proyectos, se resalta el impacto en la población beneficiada del subsidio, puesto que aquellos beneficiarios que no habían recibido el subsidio por pérdida del proyecto quedaban excluidos de nuevos programas de vivienda, hasta que no fuera subsanado el inconveniente administrativo y contractual del proyecto siniestrado.

- **Periodo 2011 a 2015**

En el decreto 1920 de (2011), llevó a cabo una modificación a la reglamentación del programa, que buscó solucionar las fallas detectada incorporando las denominadas Gerencias Integrales¹⁷ determinó el siguiente contexto:

A la cabeza de la iniciativa estarán los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que coordinarán la política de Vivienda de Interés Social Rural, la apertura de convocatorias y la supervisión a la ejecución de la política.

En segunda instancia, el Banco Agrario de Colombia tendrá a su cargo la apertura y difusión de las convocatorias, la selección y contratación de las Gerencias Integrales, la asignación de los recursos a los proyectos elegibles y el desembolso de éstos a las Gerencias Integrales.

En tercer lugar, están las Gerencias Integrales, que estarán conformadas por gremios de la producción agropecuaria, Cajas de Compensación Familiar y Corporaciones de Desarrollo Social, que luego de suscribir el contrato con el Banco deben contratar la interventoría de las obras y dirigir el flujo de los recursos hacia las obras.

Los Oferentes (Alcaldías y Gobernaciones) ahora se van a encargar de la formulación de los proyectos, de la contratación de las obras y de la designación del supervisor del proyecto.

¹⁷ Gerencias Integrales, están conformadas por gremios de la producción agropecuaria, Cajas de compensación Familiar y Corporaciones de Desarrollo Social, que luego de suscribir un contrato con el Banco deben contratar la interventoría de las obras y dirigir el flujo de los recursos hacia las obras. Además, les deben realizar el seguimiento a la inversión y ejecución del proyecto, presentar los informes al Banco Agrario que éste les solicite, realizar los pagos a los contratistas y convocar al Comité de Validación, el cual que toma decisiones frente al proyecto con base en los informes de interventoría y está integrado por un representante de la Gerencia de VIS Rural del Banco, uno de la Gerencia Integral; del Oferente y los interventores (éstos últimos no tendrán voto).

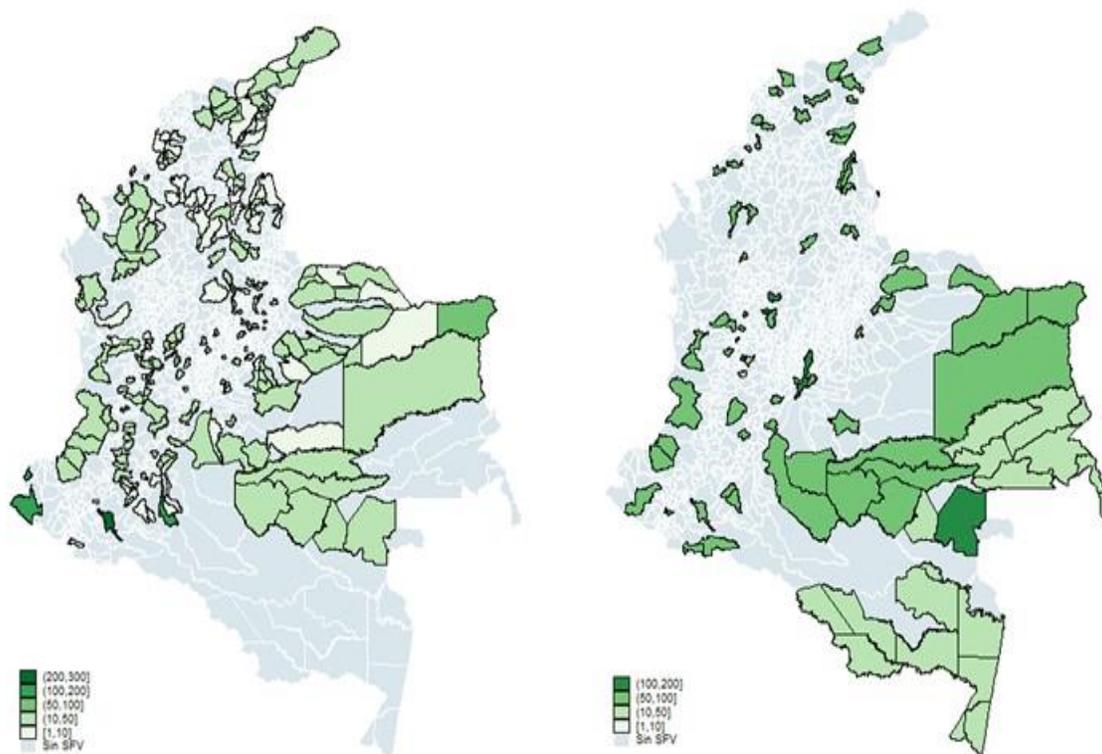
Se creó la figura del Comité de Validación, que toma decisiones frente al proyecto con base en los informes de interventoría. Estará integrado por un representante de la Gerencia de Vivienda de Interés Social Rural del Banco, uno de la Gerencia Integral; del Oferente y los interventores (éstos últimos no tendrán voto). En el caso de subsidios para población afectada por la temporada de lluvias, las Gerencias Integrales tendrán a su cargo la formulación del proyecto en coordinación con Alcaldías y Gobernaciones, la contratación de la interventoría de obra y de la ejecución de esta. Los Oferentes darán su aval a la formulación de los proyectos (Torres Salgado & Castro Falla, 2012, pág. 20).

Con esto se logró reducir la siniestralidad de los proyectos, sin embargo el nuevo modelo operativo por demanda en el que se primaba la formulación de proyectos generó la concentración en la asignación de recursos a los departamentos con mayores capacidades técnicas pero que no necesariamente eran los departamentos con mayor incidencia en el déficit de vivienda rural. “Así, Antioquia, Nariño y Cauca concentraron el 36% de los SFV asignados entre 2011 y 2015, porcentaje que equivale a cerca de 40 mil subsidios; cuando ninguno de estos departamentos se encuentra entre los cinco con mayor incidencia del déficit de vivienda rural (ECV, 2018). En contraste, los departamentos con mayor déficit habitacional, Chocó (93%), La Guajira (90% y Norte de Santander (77%), recibieron 23.859 subsidios en este período”. (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019).

- **Periodo 2015 a 2019**

En el año 2015 se llevó a cabo una nueva modificación con el Decreto 1071 de 2015 y el Decreto 1934 de 2015, motivada por la concentración de los recursos en los municipios que tenían mayor capacidad técnica para formular y presentar los proyectos a las convocatorias. con lo cual se reguló la distribución de los recursos con bolsas, las cuales se distribuían en los departamentos y en programas estratégicos, sin embargo la priorización de los proyectos se hacía sin pensar en una asignación que buscara cierres financieros lo que conllevó a la dispersión de los recursos como se puede observar en el gráfico siguiente.

Figura 8. Distribución de cupos departamentales – PVISR 2018-2019



Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio con base en Resolución 178 y 498 de 2018 y Resolución 126 de 2019 - MADR (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019).

De otra parte, este esquema determinó otras variables que afectaban a la población más dispersa beneficiaria del subsidio, donde la selección de beneficiarios y del oferente eran procesos diferenciados y liderados por actores distintos. El primero partía de la distribución de cupos por la entidad otorgante en conjunto con la comisión intersectorial; mientras que, la postulación de beneficiarios se hacía por parte de los oferentes y promotores, lo que conllevaba a la selección de beneficiarios de manera posterior por parte del otorgante y a partir de una asignación condicionada, la cual, debía ser viabilizada técnica y financieramente mediante la elaboración de un diagnóstico técnico por parte oferente y después de haberse realizado la contratación de las obras a ejecutar. Por lo tanto, al momento de estructurar los proyectos solo se contaba con información básica de las viviendas objeto del subsidio, en cuanto a la modalidad y el monto a subsidiar, pero se desconocían otros factores como el costo de transporte, materiales y personal; al no contar con la información completa, no se tenían en cuenta costos que luego por la omisión no permitían el cierre financiero de los proyectos, afectando a los beneficiarios, quienes no recibían la materialización del subsidio.

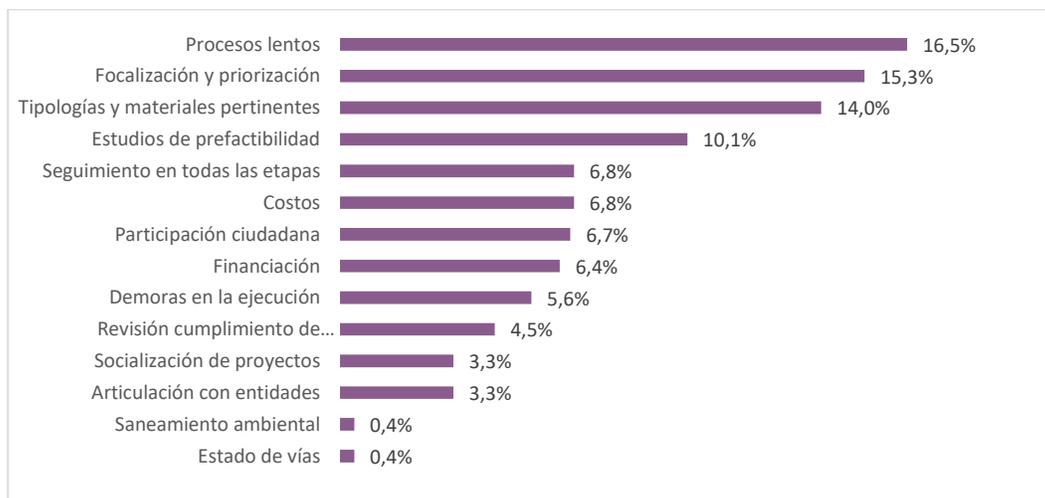
Adicionalmente, Dada la alta dispersión de los cupos asignados, la entidad operadora debía garantizar la oferta para todos los cupos asignados, al tener un número reducido de subsidios en una zona dispersa, lo que hacía que estos proyectos fueran menos atractivos para los ejecutores. Por lo anterior, se recurrió a la agrupación de dichos cupos, sin distinción de su localización, accesibilidad o complejidad; lo que conllevó a mayores costos y en algunos casos, a la falta de conocimiento y experiencia en determinados territorios por parte del constructor (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019).

Con este modelo se quitó la ventaja de las territoriales que tenían las capacidades técnicas para formular los proyectos, pero se aumentó la dispersión, lo cual supuso nuevos problemas a nivel operativo y de ejecución y ajustes en los proyectos formulados por una insuficiente información primaria. Así, las variaciones que ha tenido el programa de vivienda social rural en el esquema operativo se han dado en:

- i) La distribución de los cupos, que inicialmente se hizo por cupos indicativos para las entidades según el NBI y la población rural reportada, beneficiando a población que necesariamente no era la más vulnerable, paso luego a realizarse por una convocatoria en la que las entes territoriales concursaban entre sí, solo aquellos que tenían mejor capacidad técnica lograban acceder a más recursos de una bolsa nacional en la que se priorizaba a los municipios mediante una formula, la cual incidió en la dispersión de los proyectos con las consecuencias anteriormente descritas.
- ii) La postulación de hogares beneficiarios, la cual se ha mantenido bajo una priorización que hace el municipio, no siempre garantiza que el subsidio llegue de manera equitativa a la población más vulnerable y no garantiza un enfoque necesariamente diferencial.
- iii) En la fase de estructuración se agruparon los proyectos sin ningún criterio de escala ni regionalización y no se tuvo en cuenta los costos y localización de los beneficiarios. Además, los costos de los proyectos se definieron por topes sin ningún estudio detallado de su estructura, componentes y distancias para costear de transporte. Por los cual se identifican oportunidades de mejora y ajustes que permitan una mayor eficiencia y oportunidad en la provisión de viviendas nuevas o mejoradas.

En el siguiente gráfico de las lecciones aprendidas sobre esquema operativo identificadas en la estrategia de Construyamos Juntos, se evidencias algunas oportunidades de mejora que se deben tener en cuenta en la Política tales como agilizar los procesos, mejorar la focalización y priorización de regiones y hogares, y las adecuar las tipologías y materiales pertinentes según la región y zona donde se llevan a cabo los proyectos:

Figura 9. Lecciones aprendidas



Fuente "Construyamos Juntos", MVCT 2020.

2.2.3. Viviendas no adecuadas a las necesidades rurales

“Colombia entró en la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural” (PNUD, 2011, pág. 16).

Aunque el concepto de vivienda de interés social rural se ha ido ampliando, al pasar de un lugar físico que cuenta con una estructura arquitectónica, a un espacio común de protección, desarrollo y calidad de vida, en el que se cuente con amplia participación de los beneficiarios y se entiendan sus necesidades¹⁸, todavía hay mucho por hacer. Al respecto, la Misión para la Transformación del Campo (2016), plantea que la vivienda rural es un elemento esencial para el desarrollo rural al estar alineada con la vida productiva del sector rural, y por ende las viviendas rurales deben ser pensadas como unidades de producción familiar y no solamente como lugares para habitar.

La vivienda guarda una estrecha relación en términos de ingresos y bienestar, pues los hogares rurales se caracterizan por trabajar y vivir en el mismo espacio. Según datos arrojados de la Encuesta de Calidad de Vida, “el 72% de los hogares tienen la vivienda en el mismo lugar donde realizan las actividades productivas” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 15). Adicionalmente, de acuerdo con (Iregui, Melo, Ramirez, & Tribín, 2016) la mayoría de los créditos formales de los hogares rurales se destinan a la financiación de actividades productivas, así como a las inversiones agrícolas, pecuarias y estructura de la finca. Este hecho se hace más evidente, cuando se observa el nivel de ingreso de los hogares con condiciones de habitabilidad desfavorables y los hogares con condiciones mínimas satisfechas, donde existe una importante diferencia en el ingreso. Por lo anterior, se puede afirmar que existe una asociación entre el bajo nivel de ingreso y las condiciones precarias de habitabilidad, siendo más problemática en el sector rural, dado que los hogares rurales tienen bajas posibilidades de acumular activos productivos.

Adicionalmente, la evaluación del programa de vivienda rural contratada por el DNP estableció que la mayoría de estos hogares no poseen ningún activo productivo y un porcentaje muy pequeño (3,9%) logran acumular al menos tres de los activos (tierra, asistencia técnica, crédito o riego) para el desarrollo de sus actividades productivas. En la evaluación, cuando se indagó sobre el efecto de la vivienda en la calidad de vida de los beneficiarios se encontró que “el 62% consideraba que su calidad de vida había aumentado considerablemente luego de la entrega del mejoramiento o la vivienda nueva, y el 5% consideraba que su calidad de vida no había cambiado” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 19). Este estudio también puso de manifiesto que solo el 10% de los entrevistados cuentan con cuartos destinados para actividades productivas y/o comerciales, este hallazgo se contrasta con el hecho de que el 50% de los beneficiarios manifestaron tener patio, lote, terraza o parcela que servía para cultivar, criar animales o realizar otras actividades comerciales, y refleja la necesidad que tienen los hogares rurales de disponer de espacios para guardar los insumos de producción o para dedicarlos a las actividades agropecuarias.

En línea con lo expuesto, el PNUD, expone la necesidad de tener una vivienda rural con un enfoque

¹⁸ Ejemplo de lo anterior se evidencia a través de la experiencia compartida por el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de México llamado INFONAVIT. “INFONAVIT construyo prototipos, pero (los beneficiarios) no eran receptivos si no había un proceso de apropiación cultural por parte de las comunidades. Muchas veces la gente terminaba abandonando las viviendas (...) problemas con los indígenas que no aceptan al baño dentro de la vivienda. (Ministerio de Agricultura).

integral “Los campesinos reciben ayudas, apoyos, subsidios (compra de tierras, crédito, riego, vivienda y otros), crédito, servicios de salud, educación, ayudas humanitarias –en el caso de desplazados y damnificados por fenómenos naturales– y están en alianzas productivas, entre otros. Pero ello, sin una política de desarrollo rural que incluya el acceso a activos, desarrollo de capacidades, fortalecimiento de capital social, bienes públicos, relación más equitativa con las áreas urbanas, desarrollo institucional, conectividades con el mercado, tecnología, seguridad, justicia y garantía de sus derechos de propiedad, entre otros, difícilmente los saca de su situación de pobreza, vulnerabilidad y débil desarrollo humano. El desarrollo rural no parte entonces de cero, requiere sí organizar lo existente de otra manera, con otros criterios y visiones, pensando más en el territorio, en la sociedad rural y su articulación con los mercados y el Estado, y en complementar la acción pública con la privada. Además, requiere fortalecer la organización campesina, que como se señala a continuación está fragmentada y ha sido afectada seriamente por el conflicto”. (PNUD, Colombia rural, Razones para la esperanza, 2011, pág. 127).

En la estrategia Construyamos Juntos, en el componente de Diálogo Social, se identificó la importancia de tener en cuenta la articulación entre la comunidad y las entidades del orden local, regional y nacional, garantizar la participación de la ciudadanía en la formulación de los proyectos con tipologías acorde con su contexto, cultura, topografía y el clima de su región, así como mejorar la calidad de vida, las condiciones dignas, la salud física y mental a través de capacitaciones, asistencia técnica y acompañamiento social. Por ello, para obtener un adecuado diálogo social se debe fortalecer y construir el tejido comunitario de los beneficiarios para generar sentimientos de pertenencia y arraigo ante los cambios y el territorio; desarrollar espacios participativos para fortalecer las capacidades colectivas y contar con una articulación interinstitucional que fomente la oferta de servicios sociales. Un ejemplo de esto se evidencia en el documento titulado Actas de Empalme entregado por el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, en el que se manifiesta la necesidad de contar con un acompañamiento social que permita la “construcción de nuevos tejidos sociales, la creación de espacios de participación y que se articule la institucionalidad pública y privada”.

2.2.4. Seguimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural

Las conclusiones realizadas por estudios de diferentes entidades (públicas y privadas) a lo largo de la operación de los programas de vivienda coinciden en la necesidad de implementar un esquema de seguimiento y evaluación. Si bien en dichos documentos se dejan claras las responsabilidades de seguimiento que deben realizar diferentes actores de la cadena operativa y de política, estos no han funcionado de la manera más adecuada, así lo confirma el informe preparado por la Contraloría General de la República para el periodo de análisis 2000 a 2010. “De acuerdo con el Decreto 4427 de 2005, en su artículo 42, el plazo de ejecución y liquidación de los proyectos no puede ser mayor a doce (12) meses, los cuales son prorrogables hasta seis (6) meses adicionales, para un total de dieciocho (18) meses contados a partir del primer desembolso. Lo anterior no se cumple, el análisis de los proyectos vivienda rural en el estudio denota un fuerte rezago e incumplimiento legal en su ejecución, que en algunos casos llega a presentar periodos de construcción hasta de siete años, por cuanto aún existen proyectos en desarrollo desde la vigencia 2003 y con avances de obra de apenas del 50%, lo que implica deficiencias de control en el seguimiento a los proyectos, marcando un impacto negativo sobre el indicador de goce efectivo de los beneficiarios a atender” (Torres Salgado & Castro Falla, 2012, pág. 29).

Según el informe de la Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo se

afirmó que ni el “Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, pág. 23), ni las demás intervenciones que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad cuentan con un sistema de evaluación y seguimiento. De la misma manera, no existe un concepto único de mejoramiento de vivienda, ni una batería de indicadores que permita hacer seguimiento a las diferentes intervenciones de entidades estatales y no estatales. “Hoy en día cada entidad ejecutora decide qué considera como mejoramiento de vivienda, lo ejecuta de esta manera y en muy pocos casos se lleva una contabilidad adecuada y actualizada de las soluciones entregadas” (Misión para la transformación del campo, 2015, pág. 23).

La Contraloría General de la República en su informe para el periodo 2012 a 2015 establece que al preguntarse sobre la evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural, el Ministerio de Agricultura no refirió haber evaluado directamente la política durante el periodo entre 2012 y 2015. Aseveró que estaba elaborando un “Manual específico para la Evaluación de la Política de Vivienda de Interés Social Rural (VISR)”¹⁹, con el fin de implementarlo en 2017. (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017, pág. 134). Y dentro del mismo documento afirma que “El seguimiento, la evaluación y el control a la política de VISR se han centrado principalmente en el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural del Banco Agrario de Colombia, lo que lo hace parcial y, por lo tanto, no contribuye del todo al logro de los resultados ni permite una retroalimentación efectiva de la política de VISR”. (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017, pág. 151).

Estos informes recalcan la necesidad de evaluar la Política de Vivienda de Interés Social Rural y se hace necesario contar con mecanismos que permitan evaluar su efectividad y que faciliten la realización de ajustes en su implementación de forma oportuna y eficiente, con establecimiento de objetivos claros y tangibles que permitan realizar un seguimiento eficiente y oportuno; realizar una evaluación de la misma, en la que se pueda identificar los aciertos y errores, así como las medidas tomadas para ajustar los logros, los cuales no solo se deben centrar en resultados frente a metas establecidas por los gobiernos, sino que debe apuntar a una verdadera evaluación de política Estado, sin dejar de hacer un seguimiento a la gestión de su implementación.

El esquema de seguimiento y evaluación por lo tanto debe distinguir la medición de gestión, que es necesaria a todos los proyectos que se adelanten con inversión del Ministerio y que exige un control eficiente para garantizar la eficiencia del uso de los recursos públicos. En esta medición es necesario establecer, con base en las estrategias, metas e indicadores identificados y establecidos, cuáles serán los procesos, mecanismos, herramientas y tiempos de recolección, así como los responsables de emitir y remitir la información, el uso y calidad de la misma. Se debe realizar, además, la descripción del proceso de toma de decisiones, en el cual con base en la información recolectada se deciden las acciones oportunas para cumplir con los objetivos que se hayan establecido, esto implicará el diseño de tableros de control que apunte a un seguimiento efectivo, sin impedir el desarrollo normal de las operaciones para lograr las metas planteadas.

La otra medición no menos importante es la evaluación de la política pública, en la cual se deben establecer cuáles son los cambios, efectos e impactos que se espera lograr con base en el desarrollo de las estrategias y objetivos planteados, para lo cual es necesario establecer indicadores sociales que se tendrán en cuenta para medir dichos cambios, y que deben estar relacionados por la ejecución de las estrategias, objetivos y acciones que se desarrollen en el marco de la

¹⁹ MADR. Asunto: Respuesta solicitud de información sobre Política de Vivienda de Interés Social Rural. Bogotá, 19 de enero de 2017.

implementación de la política. Esta medición debe tener en cuenta los esfuerzos de los distintos actores públicos o privados que participan en la implementación de la política, la articulación de dichas acciones debe apuntar a un bien común final, el cual es mejorar la calidad y las condiciones de vida de los beneficiarios.

Para ambas mediciones se podrán emplear indicadores cuantitativos y cualitativos que le sean complementarias y permitan emitir un juicio de valor claro sobre las mediciones y reportes que se realicen en desarrollo de estas evaluaciones, así como tomar las decisiones oportunas para garantizar el logro de los objetivos, esto también determina que la política en sus estrategias y acciones debe ser dinámica correspondiente a la realidad cambiante del país, a las necesidades y a los ajustes que se determinen en su implementación.

2.3. Marco lógico para la definición de problemas y objetivos

Por medio de la herramienta Metodológica del Marco Lógico (MML) se logra formular, ejecutar y evaluar programas y proyectos de política pública, facilitando los procesos de monitoreo y evaluación (Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A., 2015). Un principio de esta metodología es considerar que los problemas y objetivos planteados son consecuencia de acciones que guardan una relación causal interna, de tal manera que el problema central y los que de él se derivan (en distintos niveles de importancia) se encuentran correlacionados. Por tanto, las soluciones que se identifiquen para afrontar los problemas deben enfocarse en atacar las causas que los originan.

De esta manera, en la formulación de la política se identificaron y ubicaron dentro del árbol de problemas, las causas y efectos identificados en todo el proceso de formulación de la política a través del diagnóstico y los procesos participativos. De este ejercicio se obtuvo como problema central que los programas de vivienda de interés social rural no han sido eficientes para la atención del déficit habitacional que afecta a la población más vulnerable, esto se da principalmente explicado a través de cuatro factores identificados:

- i) Alta dispersión en la asignación de los subsidios asignados, debido a que los subsidios no llegaron a la población pobre con mayores necesidades habitacionales.
- ii) Fallas en la ejecución de proyectos, limitando la generación de economías de escala, aumentando costos operativos y disminuyendo la eficiencia en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social rural y por ende favoreciendo el incumplimiento en los contratos.
- iii) Viviendas no adecuadas a las necesidades rurales, desconociendo su incidencia como un factor para el desarrollo humano, rural y sostenible. Al igual que un proceso de baja participación social y comunitaria.
- iv) Bajo seguimiento a los efectos que han tenido los programas de vivienda rural en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria, debido a que no existió un esquema de evaluación permanente y articulado a nivel nacional.

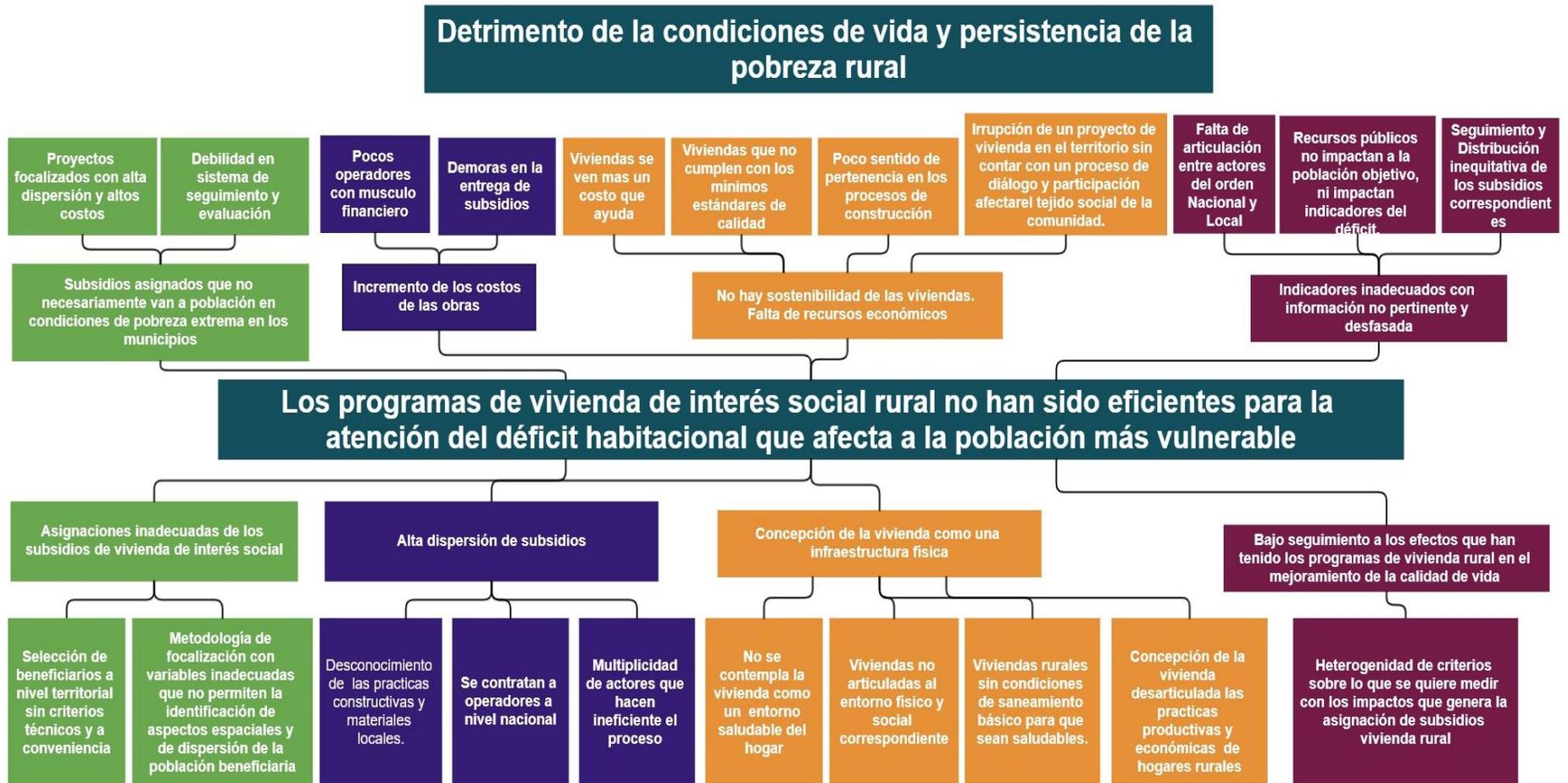
Posteriormente, en el árbol de objetivo se planteó como principal objetivo diseñar e implementar una política de vivienda de interés social rural para el país, que responda de manera eficiente a las necesidades habitacionales de los hogares rurales que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica. Lo anterior se desarrollará a través de:

- i) Acciones que generen una mejor asignación de los recursos públicos, para que lleguen a la población rural con mayores carencias.

- ii) Diseño de un esquema operativo eficiente que responda a las realidades de los territorios.
- iii) Fortalecimiento del diseño de la vivienda a través de la participación y el dialogo social.
- iv) Diseño de un sistema para el monitoreo y seguimiento de la política, que permitan realizar evaluaciones a lo largo del proceso.

Siguiendo la MML en referencia, a continuación, se presenta el árbol de problemas que en sus raíces identifica las causas que se deben atacar para enfrentar las problemáticas en materia de vivienda rural, el equipo técnico del MVCT pudo construir el árbol de objetivos de la política de vivienda rural.

Figura 10. Árbol de problemas



Fuente: MVCT, 2020

Figura 11. Árbol de objetivos



Fuente: MVCT, 2020

3. UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL PARA COLOMBIA

La Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural sugiere una vivienda digna, que responde a las características de saludable, productiva y sostenible²⁰ -, como la solución adecuada para que los hogares rurales que se encuentran en déficit habitacional mejoren su calidad de vida, en este sentido, en el presente capítulo se desarrollan los enfoques fundamentales sobre los cuales se basan los principios, pilares y objetivos de la política.

Partiendo del derecho²¹ a una vivienda, promulgado en el Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, se entiende que el Estado debe promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados para la financiación y programas de vivienda para mejorar las condiciones de vida de la población campesina. Siguiendo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la corte constitucional (Sentencia T-420/2018) determinó que tener una vivienda digna consiste en “disponer de un lugar donde poderse aislar si desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (Corte Constitucional, 2018).

3.1. Enfoques conceptuales

3.1.1. Desarrollo humano

El desarrollo humano busca dar cuenta de la importancia de concebir la vivienda de interés social rural como un espacio físico, cultural, social y productivo, donde las personas puedan desarrollar su vida y capacidades. La vivienda va más allá de una unidad física que cobija a una o varias familias, obedece a un sistema que comprende elementos físico-sociales, como el terreno y la infraestructura pública, en un contexto social, cultural, político y económico (Blanco, Martínez, & Jarpa, 2003). En este marco, el desarrollo humano da cuenta de la importancia de crear entornos favorables para garantizar los derechos de las personas, como la seguridad de tenencia, el acceso igualitario a una vivienda, la protección contra el desalojo, entre otros (Pisarello, 2003).

De esta manera, el proceso habitacional debe considerar en todas sus etapas que la vivienda rural corresponde al lugar donde se desarrollan casi todas las labores cotidianas de una familia, y que la construcción de viviendas funcionales y de estándares de calidad, junto con posesión de un espacio digno, tiene la capacidad de enaltecer a los pobladores, generar sentimientos de prosperidad, crecimiento, conexión y significado de sus vidas y modos de producción, con el espacio físico en donde se desenvuelven (Guardiola, 2018; Hernández Carillo & Velásquez Rodríguez, 2014).

Asimismo, se busca fomentar el Desarrollo a Escala Humana (DEH), dado que permite comprender las necesidades humanas fundamentales y reconocer que las personas son sujetos de su propio desarrollo, en este sentido, la vivienda se convierte en un satisfactor de necesidades de subsistencia, protección, ocio, identidad y libertad (Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M., 2006). Por lo

²⁰ Sostenible en el presente documento, no se debe entender exclusivamente al tema ambiental, apunta que la casa genere arraigo, sea una casa donde se quiera vivir y desarrollar su proyecto de vida.

²¹ La Corte, posteriormente en sentencias menciona que la vivienda es un derecho fundamental. como por ejemplo la Sentencia T-4250/18.

anterior, se fomenta la incorporación del desarrollo humano que reconoce las diferencias socioculturales y productivas de las personas, dando voz y capacidad de incidencia a grupos, pueblos y colectivos históricamente caracterizados por la inequidad y las desventajas sociales, políticas, económicas y culturales, a través del acceso efectivo y oportuno a la vivienda rural (Garzón & Mosquera, 2020). Parte de las diferencias de las personas son las discapacidades adquiridas en diferentes momentos de la vida, por lo que la política de vivienda rural tendrá en cuenta las condiciones de accesibilidad que permitan el uso y goce autónomo y seguro de la vivienda en caso de requerirlo.

De acuerdo con el enfoque de esta propuesta y a través de un componente participativo y de diálogo social, la Política de Vivienda de Interés Rural propone posicionar política y públicamente las voces, opiniones y posturas de grupos excluidos -desagregados social, política, cultural y económicamente, como la base de los lineamientos y procesos, por encima de las normativas, poderes y actores tradicionales (Borioli, 2009). Así, los requerimientos de las comunidades son en la principal ventana de oportunidad que permite empoderar a las personas, debido a que sus posturas, opiniones y necesidades son puestas en escena y en constante diálogo con la comunidad, actores y entidades institucionales. Además, se toma la formulación de una gestión integral, que potencie el desarrollo y los modos de hábitat, no solo para el cumplimiento de indicadores, sino que sean consecuentes con la realidad de las problemáticas y los contextos rurales (Castillo, 2014).

3.1.2. Desarrollo rural

Es importante comprender la idea de la nueva ruralidad, en donde ha habido un acercamiento con lo urbano, lo que ha llevado a la comprensión de este espacio, no únicamente en su perspectiva agrícola y asociado al subdesarrollo y el atraso, como consideran algunos, sino como un ámbito de vida y un espacio revalorizado donde ocurren diferentes dinámicas y funciones de la sociedad (Durán & Villanueva, 2000). Así, se amplía la perspectiva de las funciones, lo territorial y la multifuncionalidad, -productiva y ocupacional- del campo, comprendiéndolo como una categoría de análisis y propuesta política con capacidad de transformación, donde los sujetos rurales, otorgan diferentes formas de manejo y apropiación de lo rural (Grajales & Concheiro, 2009).

Sin embargo, históricamente en el país las iniciativas rurales se han caracterizado por un panorama de alta riqueza natural y un desequilibrio social en materia de infraestructura y desarrollo. Esto, junto con una tradición de despojo, violencia, exclusión y desigualdad sobre el acceso a los recursos, aislamiento y empobrecimiento continuo de personas y grupos, limitando el progreso de sectores no extensivos, lo cual ha profundizado las dificultades para el acceso al trabajo, oportunidades de desarrollo, infraestructura y desarrollo habitacional (Castillo, 2014). A pesar de esta tradicional marginalización del sector y ausencia de este enfoque de desarrollo rural (López, Martínez, Martínez Cañas, & Vargas, 2018), para la comprensión de esta propuesta, es importante mantener esta perspectiva de la ruralidad, -incluyendo a los sujetos rurales- como un contexto propicio para generar oportunidades, que abarca una integralidad de actividades y componentes específicos determinados por contextos históricos, sociales y culturales.

De esta manera, como señalan Pérez (1998) y Blanco, Martínez y Jarpa (2003) apoyándose en Ramos y Romero (1993), el medio el medio rural es una entidad socioeconómica en un espacio geográfico, con cuatro componentes básicos:

- i) Un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor

- de residuos y soporte de actividades económicas. El cuál representa más que sus funciones físicas e incorpora las relaciones y significados entre la familia, los recursos y la vivienda, entendidas como edificaciones, pero también como unidades de experiencia.
- ii) Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, con los entornos inmediatos -que involucran a la comunidad y a los entes institucionales- formando un entramado socio-físico complejo.
 - iii) Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación y conforman un conjunto habitacional, social y cultural que se construye, cambia y perdura en el tiempo.
 - iv) Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado (López, Martínez, Martínez Cañas, & Vargas, 2018, pág. 9).

Así, se evidencia que el espacio rural no debe limitarse a una asociación con el sector agrario. Por el contrario, es un sector con una complejidad superior, que debe ser entendida desde el gobierno central, para definir claramente los mecanismos a través de los cuales se puede generar mayor bienestar a sus habitantes, respetando sus solidaridades y costumbres colectivas (Pérez, 2001). Por este motivo, se busca a través de la herramienta de diálogo social, entender cómo cada territorio tiene características de vivencia específicas, según los cuatro componentes antes mencionado y cuál es su respectiva repercusión en la construcción de tipologías de vivienda asociadas a este territorio. Rompiendo los procesos de habitabilidad rural de carácter desarticulado, desorganizado y sin lineamientos específicos, que desconocen esta complejidad del entramado social, político y económico (Guardiola, 2018).

De igual forma, se busca fortalecer y complementar el desarrollo rural al establecer el contenido, valor, significado y satisfacción percibida de los beneficiarios, respondiendo a las problemáticas específicas del campo que pueden ser señaladas en tres aspectos:

- i) Tránsito de la economía familiar a la economía de mercado, a través de la distribución de activos económicos y servicios sociales para beneficiar a los territorios rurales, disminuir la dependencia económica de los usuarios y favorecer diferentes tipos de ingresos y servicios (Pizarro Hofer, 2001).
- ii) Envejecimiento de la población²² debido a la migración masiva de los jóvenes y al desprestigio social que se le ha atribuido al trabajo agrícola. Esto se ve relacionado con el acceso desigual de la tierra, tensiones, conflicto, violencia, la falta de proyecciones de vida en el ámbito rural y la búsqueda de mejores condiciones de vida, lo cual afecta la capacidad productiva y de desarrollo de lo rural (Albuja & Ceballos, 2010).
- iii) Articulación del modelo de desarrollo rural con una diferenciación étnica y de género²³ (Pérez, 2001; Pérez y Farah, 2004).

²² Aunque hoy la población rural sigue siendo más joven que la población urbana y sus tasas de fecundidad son superiores, el mayor crecimiento de la población adulta y la problemática estructural de la informalidad laboral implican que, en el mediano plazo, la atención a esta población será un desafío central en el área rural. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, 2015.

²³ La diferenciación étnica y de género resulta de gran importancia para la Política de Vivienda Rural. La evidencia empírica resalta que las mujeres rurales colombianas están en condiciones menos favorables que las mujeres urbanas, pues presentan menores niveles educativos, un alto número de hijos y pertenecen principalmente a hogares clasificados como pobres. Según Ibáñez y otros (2013) el 62% de las mujeres rurales entre 14 y 17 años viven en situación de pobreza, el 53% están entre los 18 y 25 años, y el 56% mujeres entre 26 y 35 años. Este fenómeno también es evidente en términos de sexos, pues los hombres y mujeres no se encuentran en las mismas condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, los hombres presentan mayor porcentaje de ocupación que las mujeres y menor porcentaje de dedicación al trabajo familiar (Ibáñez y otros, 2013).

El marco descrito muestra que el desarrollo rural también conduce a evidenciar formas de ocupación, uso y tenencia de la tierra (Gómez, 2002), en el cual la vivienda se constituye como un activo de la economía familiar que brinda posibilidades de aumentar su presupuesto disponible y permite una mayor inclusión del hogar en la economía. De esta manera, los medios de vida como la vivienda y las diferentes formas productivas que pueden desarrollarse en este lugar, aunque no representan un ingreso o forma productiva para una familia, facilitan el acceso a otro tipo de activos, de forma que se aumenta la posibilidad, estrategias y métodos de la población, para afrontar desafíos y circunstancias, es decir, para la disminución de una de las condiciones que generan y perpetúan la pobreza (Busso, 2001).

3.1.3. Desarrollo sostenible

Como concepto intrínseco al desarrollo territorial se encuentra el desarrollo sostenible, el cual se enfoca en estrategias para el aprovechamiento y potencialización de los recursos naturales, con el cuidado de preservar el equilibrio medioambiental y mitigar la degradación de los recursos naturales y el entorno (Durán & Villanueva, 2000). La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, señaló que “el desarrollo sostenible es un proceso capaz de generar un desarrollo no sólo sostenible en términos ecológicos, sino también en términos económicos y sociales, que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Orozco & Núñez, 2013).

A raíz de este planteamiento, se aunaron esfuerzos internacionales para la implementación de medidas que contribuyan con el desarrollo sostenible a partir de distintos acuerdos, donde las economías nacionales juegan un papel fundamental en la gestión eficiente de los recursos naturales (citado por Orozco Alvarado & Núñez Martínez, 2013). De esta forma, se busca que la ejecución de iniciativas y políticas públicas a partir de estrategias enfocadas en el aprovechamiento de los recursos naturales y fiscales (Guardiola, 2018), permitan elevar el bienestar a la vez que disminuyan el impacto y la huella ambiental, consolidando soluciones habitacionales rurales adecuadas al entorno y con cuidado del ambiente.

Otro ejemplo de cooperación entre países es el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales contemplan fin de la pobreza, incremento de salud y bienestar, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, entre otros aspectos (PNUD, 2015). De manera que se establezcan estándares de calidad con base al acceso a condiciones higiénicas, servicios públicos básicos y que permitan fortalecer el estatus sanitario, la inclusión financiera, el manejo de riesgos y condiciones climáticas para ejercer espacios y viviendas sostenibles (Cuellar, Farfán, & Robles, 2019).

Con esta Política se pretende contribuir con la calidad de vida de la población, de la mano con el fomento de la gestión de recursos naturales, y la mitigación de la vulnerabilidad de la población rural frente a desastres naturales y/o al cambio climático, a través de diferentes mecanismos como la aplicación de restricciones ambientales, sensibilización medioambiental, alternativas de acceso al recurso hídrico, manejo de materiales locales, entre otros. De esta forma, se busca que las viviendas no respondan únicamente a construcciones genéricas y desarticuladas, sino que apliquen los principios de la ecología, la tecnología y la maximización de los recursos y el espacio a la arquitectura, de forma que se consoliden tipologías de vivienda de calidad y que respeten la historia local y la cultura diferencial y particular (Yu & Lei, 2014).

Es importante entender este enfoque como una coordinación de intereses regionales, económicos, sociales y ambientales, de forma que los recursos sean aprovechados y potencializados, para que pueda existir equidad territorial y equilibrio medioambiental (Forero, 2015). Es decir, potenciar el diseño y construcción de viviendas rurales para que se maximicen los recursos locales, se garantice la sostenibilidad en el tiempo, con materiales y estructuras de calidad, al igual con el fortalecimiento de la vida en comunidad, a través de soluciones de vivienda que promuevan el desarrollo productivo y arraigo territorial.

3.1.4. Enfoque diferencial

Este enfoque hace referencia a una estrategia y método de análisis enfocado en el reconocimiento, la atención a la particularidad, el pluralismo de identidades y contextos, la cual ubica las diferencias como el centro de los lineamientos de investigación, atención, diseño y ejecución de políticas y proyectos para lograr justicia social con equidad y respeto de la diversidad, que permita impactar poblaciones particulares con acciones asertivas y eficientes. Así, este enfoque permite atender población con circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión que ameritan una atención especial, diferenciada y proporcional a la diferencia (Zambrano, 2001).

La importancia de este enfoque radica en que va más allá de la visión de la pobreza y la indefensión y permite atender las necesidades de acuerdo con vínculos, circunstancias territoriales y culturales, aprovechando la diferencia como potencialidad transformadora. Esto debido a que dignifica la existencia, otorga voz y poder a grupos y comunidades vulnerados históricamente y permite superar estas circunstancias para lograr una verdadera igualdad (Espinosa, Galindo, Bastidas, & Monsalve, 2012). El enfoque diferencial permite adicionalmente identificar las realidades y necesidades individuales y colectivas de la población en condición de discapacidad, en la búsqueda de un espacio adecuado y funcional que les permita su autonomía y participación en la dinámica familiar.

En conclusión, el enfoque diferencial permite incorporar al proceso habitacional, elementos sociales como la historia, prácticas socioculturales, valores y procesos previos. Al mismo tiempo, posibilita la elaboración de proyectos y políticas públicas que valoren e incluyan las particularidades y promuevan la participación, lo cual propicia la ejecución de acciones y procesos verdaderamente diferenciales, para el acceso de poblaciones excluidas y marginadas de los programas de acceso a las viviendas rurales. Al mismo tiempo, este enfoque sirve como un instrumento para el fortalecimiento comunitario, es decir, plantea la posibilidad de un diálogo intercultural, la socialización y concertación de ideas, percepciones y opiniones, que permiten incluir a esta población en las dinámicas y procesos de toma de decisiones públicas.

3.1.5. Enfoque de género

Este enfoque considera que “algunos grupos o personas enfrentan dificultades aún mayores para ejercer su derecho a una vivienda adecuada como resultado de sus características personales, de la discriminación o los prejuicios, o de una combinación de estos factores. Es por esto por lo que el Estado debe adoptar medidas eficaces para asegurar que no se discrimine contra ellos, deliberadamente o no” (ONU Habitat, 2010, pág. 23).

A principios de los años noventa surgió el enfoque denominado género en el desarrollo, con una fuerte influencia de autores como Lourdes Benería, Ann Whitehead, Kate Young, Amartya Sen, Gita Sen, Adrienne Germaine, Lincoln Chen y Caroline Moser. Bajo esta línea se identificó como principal

obstáculo al desarrollo igualitario el hecho de que las mujeres estén discriminadas socialmente, por tanto, una de las estrategias más interesantes que se propone para lograr transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, es lo que se conoce como “empoderamiento”, el cual consiste en un proceso de fortalecimiento de la posición social, económica y política de las mujeres con el fin de alterar sus relaciones de poder.

Así, el enfoque de género identifica que las estructuras productivas, las instituciones, la cultura y las organizaciones del territorio inciden en las brechas entre hombres y mujeres en lo económico, político y social para que se amplíen o se reduzcan. Así, la Política fomentará una visión de vivienda saludable, productiva y sostenible, que tenga en cuenta el contexto socio cultural para que las mujeres puedan acceder en condiciones de igualdad a los derechos, bienes, servicios y oportunidades sociales, partiendo de que el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

3.1.6. Enfoque Territorial

El enfoque territorial del desarrollo o de desarrollo territorial rural (DTR), reconoce que lo rural “no responde solo al sector agropecuario, sino que es epicentro de múltiples actividades que a su vez incluyen otros sectores, lo que conlleva a que se deba tener en cuenta múltiples sectores y actores que interactúan con el territorio y no solo en lo agrícola, sino en muchos frentes que deben articularse si a lo que se apunta es reducir la pobreza y desigualdad” (Fernández, Fernández, Soloaga, & CEPAL, 2019).

En este contexto el enfoque territorial supone una propuesta de acción para reducir la pobreza rural, la desigualdad y el avance hacia un desarrollo sostenible, con cohesión territorial y que apunta a realizar intervenciones integrales coherentes con la realidad de los territorios en las que se involucran a sus pobladores de forma activa, generando capacidades en los propios territorios de tal manera que ellos mismos puedan gestionar su propio desarrollo y trasciendan las intervenciones sectoriales y poblacionales, para lo cual como ya se dijo anteriormente se necesita que los distintos sectores que tienen incidencia en el territorio articulen esfuerzos para lograr políticas diferenciadas y acotadas a esas realidades.

3.2. Definiciones

3.2.1. Vivienda rural

Para propósitos de esta política se ha decidido construir una definición propia teniendo en cuenta Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (DESC, R) y la investigación realizada por Fals Borda sobre vivienda campesina y los lineamientos establecidos de vivienda digna por Mónica Mejía Escalante, al igual que incorporando los enfoques de desarrollo: humano, rural y sostenible. Así, una Vivienda Rural es una solución de vivienda que se compone de un conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio servicios públicos y de la calidad de la estructura.

Esta estructura habitacional permite a un hogar disponer de condiciones mínimas de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural y constructiva con respecto a las adversidades del entorno, y el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana. Satisface las necesidades habitacionales del hogar y promueve los vínculos de arraigo y tejido social de la comunidad, al tener

en cuenta el hábitat, el clima, las prácticas socioculturales y los procesos de participación comunitaria y social.

La infraestructura de la vivienda rural tiene espacios internos y externos que permiten satisfacer necesidades de subsistencia, ocio, protección, identidad, afecto y libertad como desarrollar actividades productivas, de seguridad alimentaria, de socialización, convivencia, participación y educación. Su ubicación prevé los riesgos naturales e incide en el acceso a servicios sociales e institucionales. A su vez, esta vivienda se convierte en un activo que permite el desarrollo económico de los hogares y ofrece la posibilidad de construcción progresiva por parte de la familia.

3.2.2. Vivienda rural dispersa de interés social

Para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre²⁴. Es la estructura habitacional que en el contexto rural permite a un hogar disponer de una solución de vivienda que garantice condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio, de conectividad a servicios básicos fundamentales y de la calidad constructiva. Y que sus principales características son la dispersión en el territorio y el difícil acceso.

3.2.3. Vivienda rural nucleada de interés social

Es el conjunto de viviendas localizadas en suelo rural que se agrupan en un espacio delimitado, estas viviendas se comportan como la réplica de varias unidades habitacionales (casa-lote) autosuficientes que están distanciadas de manera que tal que exista independencia, pero que se relacionen entre sí, mediante el concepto de productividad agrícola o pecuaria. Puede ser incluido el desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios básicos como agua y saneamiento de pendiente del volumen y cantidad poblacional que puede ser mayor o no a 20 viviendas.

3.3. Principios

Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la Política de Vivienda de Interés Social Rural deben incorporar los siguientes principios:

- i) **Igualdad.** Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda, en el tema rural, deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades²⁵.
- ii) **Transparencia.** Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos

²⁴ Adoptado de la definición expuesta en el decreto 1232 de 2020 por el cual se modifica la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.

²⁵ Constitución Nacional 1991, art.13.

y programas que comprende la PPVISR a cargo del Estado, deberán responder de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate. De igual forma, la función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias ²⁶.

- iii) **Garantía de accesibilidad a servicios básicos de calidad como pilar del mejoramiento.** Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda rural se fomentarán las soluciones alternativas o convencionales de agua potable y saneamiento básico²⁷.
- iv) **Integración regional.** Las políticas públicas que promuevan la reducción del déficit habitacional y el ordenamiento del territorio tendrán en cuenta los distintos esquemas de integración regional, dentro de ellos los instrumentos establecidos en la Ley 1454 de 2011, con el objetivo de aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes²⁸.
- v) **Sostenibilidad.** Se desarrollarán viviendas de interés social rural que garanticen el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cumpliendo con los estándares de calidad en diseño arquitectónico y de construcción sostenible conforme con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 Asimismo, la vivienda social contribuirá al desarrollo bajo en carbono, a través de la formulación e implementación de medidas a nivel territorial y diferencial que promuevan territorios, ciudades, viviendas y comunidades más resilientes y sostenibles de acuerdo con el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático – PIGCCS del sector vivienda²⁹.
- vi) **Eficiencia en la construcción.** Se desarrollarán los sistemas constructivos y la aplicación de soluciones tecnológicas tradicionales como alternativas e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, los costos y los tiempos de ejecución, teniendo en cuenta las condiciones socioculturales de los hogares, los materiales y las determinantes del entorno.
- vii) **Desarrollo progresivo.** Se desarrollarán opciones de sistemas de construcción progresiva de acuerdo con las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, siempre que cumplan con las normas técnicas vigentes (NSR10), RETIE, RAS y demás, vigentes, garantizando la protección de las comunidades.
- viii) **Priorización de beneficiarios.** A través de una metodología estadística se establecerán los criterios para beneficiar principalmente a mujeres cabeza de hogar, madres comunitarias, hogares monoparentales, con alta dependencia económica, con presencia de niños menores de 5 años, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, al igual que población con auto reconocimiento étnico, víctimas del conflicto armado, en proceso de reincorporación y de restitución de tierras. Se identificarán territorios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural, acorde con los programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, Zonas futuro, entre otros de interés nacional.
- ix) **Servicios públicos.** Se identificarán soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar el acceso al agua, el manejo de aguas residuales y demás servicios públicos domiciliarios de la mano de las autoridades competentes.

²⁶ Ley 1712 de 2014; Ley 80 de 1993, art. 25.

²⁷ Constitución Nacional 1991, art.365.

²⁸ Ley 614 de 2000.

²⁹ Resolución 0549 de 2015.

- x) **Accesibilidad.** Se tendrán en cuenta parámetros básicos de accesibilidad al medio físico en los diseños y la construcción y se buscarán sistemas de construcción que permitan adecuaciones futuras en caso de presentarse una discapacidad en alguno de los miembros del grupo familiar.

3.4. Pilares

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es el encargado de diseñar la política pública de vivienda rural y de su implementación, para lograrlo se establecieron cuatro pilares, que son la base sobre la cual se formula la política y que serán desarrollados en los distintos momentos de formulación, ejecución y evaluación de esta, estos pilares son:

- **Diálogo social y participación**

En América Latina la participación aparece como un mecanismo por medio del cual se contribuye a la sociedad moderna, creando espacios efectivos de intervención de la comunidad en la toma de decisiones colectivas. La participación ciudadana es una de las formas en que las personas que hacen parte de una comunidad pueden involucrarse en asuntos públicos en busca del bienestar general de la población, dado que entienden lo político y lo público como un espacio de los ciudadanos y tienen interlocución con el Estado (Cunill, 1991).

Con este pilar se busca generar una política pública inclusiva, que posibilite el cierre de las brechas socioeconómicas y de género en el campo, dado que la participación ciudadana se soporta dentro de la institucionalidad, en el marco legal y normativo de un país. Ziccardi ("Ciudades, asociaciones y decisiones públicas", en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan, Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México, 2006) resalta que la participación ciudadana es útil para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas para hacer efectivos los derechos ciudadanos, incrementar la legitimidad al Estado y aumentar la eficacia de la gestión pública, al tiempo que fomenta una cultura democrática.

Para la creación del pilar de la política de vivienda rural, denominado Diálogo social se tuvieron en cuenta varias consideraciones relacionadas con lo jurídico, la identificación de problemas, a partir de fuentes primarias y secundarias relacionados con: la participación, el diálogo y el acompañamiento social en los programas y proyectos de vivienda rural, y un sustento teórico.

El sustento jurídico se fundamentó principalmente en el decreto 890 del 2017, el cual manifiesta la necesidad de contar con un proceso participativo con enfoque diferencial que fortalezca las capacidades de los beneficiarios en torno a la vivienda y que los diseños de las mismas tengan en cuenta las prácticas socioculturales y productivas de los beneficiarios al igual que las características territoriales.

A partir de la información recolectada con fuentes primarias (Entes territoriales, agremiaciones y comunidad) se identificó que de la información recolectada en la estrategia Construyamos Juntos, Fase Entes Territoriales: de 1,141 proyectos de vivienda rural desarrollados a nivel nacional, solo el 3% de los beneficiarios participaron en el diseño y concertación de tipologías, evidenciando una clara falencia en el diseño participativo de las viviendas, el cual no están teniendo en cuenta los usos y costumbres de los hogares entorno a los espacios habitacionales.

Por otro lado, la participación de los beneficiarios o de la comunidad durante la ejecución de los proyectos se realizó en dos momentos: la socialización de los proyectos con un 53% de participación comunitaria y las veedurías ciudadanas con un 28% de participación. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Estrategia Construyamos Juntos, Fase Entes Territoriales, 2020). De los 1141 proyectos registrados, se identificó que para realizar una política pública de vivienda rural, está debe mejorar la participación ciudadana, la articulación con entidades, la socialización de los proyectos y sobre todo la tipologías y materiales pertinentes a las prácticas socioculturales y productivas de los hogares beneficiarios.

La recolección de información con fuentes secundarias recopiló los proyectos, programas o metodologías construidas para atender la gestión o el acompañamiento social a los proyectos de vivienda rural, entre los que se encuentran: la guía social y ambiental - MinAgricultura/ 2018, los lineamientos estratégicos para la implementación de la estrategia de interacción y sostenibilidad social- Fondo Adaptación/2018, la guía para el mejoramiento de vivienda – DPS / 2019, Plan de Participación de las Partes Interesadas y la propuesta Borrador Plan de Participación sobre las Partes Interesadas /2020 del Banco Interamericano de Desarrollo.

Con el propósito de identificar los componentes mínimos de participación y acompañamiento social que se deben desarrollar en los proyectos de vivienda rural, se estudió la estructura metodológica de acompañamiento social ofrecida en cada uno de los documentos, a su vez se contrastó dicha información con la suministrada en el decreto 890 del 2017 y el Plan Nacional de Construcción creado por el Ministerio de Agricultura. Lo anterior permitió identificar los elementos esenciales que debe tener no solo el acompañamiento social en la etapa de implementación de la política sino el Diálogo social y la participación durante todas las etapas de la política de vivienda rural.

Para poder contar con una estructura de diálogo social robusta, fue necesario construir una definición de este concepto que estuviera acorde a las necesidades y alcances de la política de vivienda rural, pues según la OIT el diálogo social es todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.³⁰

Para la política, el diálogo social es un proceso de participación y relacionamiento entre el Estado y sus ciudadanos, que permitirá a través de sus estrategias fomentar la participación en cada una de las etapas de la política y promover relaciones estratégicas que fortalezcan el accionar de todos los pilares de la política.

El pilar de Diálogo social cuenta con dos grandes estrategias:

- a) Estrategia de Participación social, comunitaria e institucional, cuyo objetivo es garantizar la participación comunitaria, social e institucional en todas las etapas de la política para fomentar la gobernanza, la transparencia, el diálogo de saberes y la inclusión con enfoque diferencial y de género de todos los actores e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Esta estrategia está compuesta por tres grandes acciones que son: i) Acompañamiento social para beneficiarios de los proyectos de vivienda, ii) Seguimiento y evaluación al acompañamiento social con perspectiva participativa y iii)

³⁰ <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>

Gestión social de apropiación del conocimiento a partir de un proceso de documentación y sistematización

- b) Estrategia de Relacionamiento social y estratégico, cuyo objetivo es desarrollar acciones que fortalezcan el impacto de la política pública a través de la alianza o articulación institucional, el relacionamiento asertivo con diversos actores y la comunicación estratégica. Esta estrategia cuenta con tres grandes acciones: i) Acción estratégica de articulación intersectorial, ii) Acción estratégica de participación para las mesas de diálogo entre el gobierno y actores sociales o comunitarios y iii) Acción estratégica Construyamos Juntos.

Estas dos grandes estrategias junto con sus acciones serán desarrolladas, a través de los componentes de trabajo que promueven la participación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades, la rendición de cuentas y transparencia, la gestión institucional y la comunicación social y para el desarrollo.

- **Diseño participativo e incluyente**

Buscando fomentar en las comunidades objeto de subsidio de vivienda nueva o mejoramiento, el arraigo, la pertenencia y la aceptación de las de soluciones de vivienda rurales propuestas, se plantea una metodología basada en la participación de las comunidades, en aspectos que involucren el diseño de la vivienda. Se plantea una metodología de participación, en el marco del concepto de vivienda digna y los considerandos que ello conlleva, involucrando a estas soluciones, aspectos y particularidades a la misma, que den sentido e identidad a las soluciones de vivienda propuestas.

Para este fin se proponen parámetros mínimos, de dimensiones espaciales, técnicas, de comodidad, de resistencia, entre otros, dando paso al desarrollo seis (6) tipologías de referencia no vinculantes, que reúnen estos parámetros en un programa arquitectónico base, cumpliendo la normativa técnica vigente y los requerimientos de accesibilidad como elementos que componen la vivienda rural digna, segura y saludable.

Estos elementos mínimos son constantes en el diseño de la vivienda, sin embargo, algunos otros elementos presentes en las tipologías pueden ser objeto de adaptación de acuerdo con la identificación de una o más necesidades de la comunidad, que complementan otros aspectos físicos que encontramos en los territorios que son condicionantes, por ejemplo, el clima, la geografía, la topografía y/o la cultura. Estos ajustes a la vivienda son resultado del diálogo social entre los representantes de la comunidad y los demás actores involucrados en la implementación de la política y el desarrollo de los proyectos. En la práctica se materializan en la participación colectiva de la identificación de problemas y posibles soluciones de acuerdo con las características de la población objetivo, no solo respondiendo a la necesidades y problemas planteados sino también a la obtención del cierre financiero del proyecto y la seguridad técnica de vivienda de interés social rural.

- **Modelo operativo eficiente y focalización equitativa**

A través de este pilar se definen las acciones que buscan optimizar la eficiencia en el modelo de asignación de subsidios y ejecución de las obras que se desarrollen en territorios rurales. Busca

garantizar que los subsidios se entreguen a la población rural más vulnerable socioeconómicamente, a través de un proceso de selección que promueva los principios de equidad social y transparencia, en el cual los proyectos se ejecuten de manera oportuna y eficiente.

A través de grandes estrategias, una en materia de focalización y otra para garantizar la operación, se implementa este pilar. Así, se construyó una metodología de focalización³¹ propia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que comprende dos elementos principales: i) un modelo de focalización territorial desarrollado a través de métodos estadísticos robustos, que permiten generar un ranking de municipios de acuerdo a su prioridad para la Política Pública. ii) Una metodología de focalización poblacional, para identificar hogares potenciales para ser los receptores de los subsidios de vivienda, estableciendo criterios de vulnerabilidad socioeconómica, y composición poblacional para la asignación de un puntaje con el cual se determine cuáles son los hogares con mayores necesidades habitacionales.

Este proceso de focalización se articula con el modelo operativo a través de análisis espacial que se realiza al interior de los municipios y que busca la agrupación geográfica de territorios para la definición de zonas óptimas de operación (clúster), garantizando el balance entre la demanda de los proyectos de vivienda y la viabilidad operativa para que los constructores encuentren condiciones adecuadas que hagan posible el cierre financiero de los proyectos.

La segunda estrategia pretende que en el modelo operativo se reduzca la multiplicidad de actores que intervienen en las diferentes fases, planeación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos que comprenden la política. Así mismo, se simplifique procesos y actividades en cada etapa, lo que permite reducir tiempos en los procesos de asignación y ejecución de los subsidios. Una vez se efectúe la postulación, agrupación y análisis espacial, y habilitación de potenciales beneficiarios, se inicia la fase de ejecución con una etapa de pre construcción donde se detallará la alternativa técnica viable de solución de vivienda, previa a la asignación del subsidio. Surtida esta etapa, se ejecutan las obras correspondientes y se entregan a los beneficiarios.

Los tiempos de ejecución se reducen, definiendo la escala óptima de proyectos que minimice los costos fijos, y las obras se ejecuten en frentes y bloques secuenciales de tal forma que las entregas se realicen durante el plazo de ejecución del proyecto, sin tener que esperar el total de entregas hasta el plazo final del mismo. Se pactará en los contratos de ejecución el pago contra entrega de la solución de vivienda ya sea de vivienda nueva o de mejoramiento, lo que permitirá la efectividad de las entregas secuenciales para facilitar el flujo de caja y el cumplimiento de metas de manera progresiva y en los tiempos previstos.

- **Regionalización de los proyectos**

La política busca contribuir con el desarrollo regional a través del desarrollo de proyectos de vivienda rural que se puedan realizar de manera eficiente y que al mismo tiempo generen beneficio social. Así una estrategia fundamental es garantizar que la estructuración de los proyectos incorpore criterios de escala y viabilidad operativa para la oferta, así como los parámetros tipológicos, funcionales y culturales para brindar soluciones dignas de vivienda,

31 Ver documento metodológico para la selección de beneficiarios de vivienda de interés social rural del MVCT, 2020.

adecuadas a las prácticas socioculturales de la región (demanda).

En este punto es fundamental el uso de técnicas de análisis espacial y georreferenciación como estrategia para resolver desde la geografía los temas de localización, relación, distribución, identificación, modelación y representación de mapas, para operar proyectos en zonas o regiones que comprendan un mismo corredor de conectividad operacional y logística. Puesto que a partir de nodos espaciales se garantizan el acceso a insumos para la construcción y servicios logísticos, definiendo rutas de accesibilidad regional a las zonas donde se construirán las viviendas nuevas o se realicen las obras de mejoramiento.

Posteriormente se agruparán beneficiarios por proyectos, se determinarán los parámetros técnicos, y de costos. Los parámetros técnicos de referencia se determinarán a partir del diálogo social y deberán obedecer a las costumbres, aspectos económicos, culturales, climáticos, topográficos y demás que sean propios de la región.

La regionalización promueve el desarrollo económico territorial a través de la vinculación de personas y empresas en las labores constructivas. Por un lado, incentiva a las empresas locales de construcción para que opere proyectos de vivienda rural, provean insumos o presten servicios complementarios a las obras que se ejecuten en la región, dinamizando el empleo de mano de obra local y la generación de ingresos.

Este pilar recoge lo identificado dentro del diagnóstico y establecen un derrotero que como se mencionó anteriormente, será desarrollado en las distintas estrategias y manuales específicos de la formulación, operación y ejecución de la implementación de la política. Tanto los pilares como los principios establecidos apuntan a que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio beneficie a los hogares rurales con mayores carencias habitacionales y pobreza multidimensional de los municipios del país con un enfoque diferencial que permita llegar a aquellas poblaciones que son las más pobres dentro de los pobres, con menores posibilidades de adquirir una vivienda y que las acciones que se desarrollen para ello, estén integradas y articuladas en lo posible con las demás acciones complementarias que adelante el Estado.

4. MARCO ESTRATÉGICO

El marco estratégico de la Política de Vivienda de Interés Social Rural establece los objetivos, pilares y criterios que se tendrán en cuenta en la formulación, implementación y seguimiento de la política. La caracterización de problemas y de los objetivos, se realizó con base en las necesidades identificadas en los procesos de participación ciudadana e institucional, así como los hallazgos en el diagnóstico, lo cual permite establecer los objetivos estratégicos de la política.

4.1. Objetivo general de la política

El objetivo es disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los hogares rurales³² por medio de soluciones de vivienda digna –saludable, productiva y sostenible-, a través del diseño e implementación de una Política Pública de vivienda de Interés Social Rural que disminuya el déficit cualitativo y cuantitativo rural en Colombia.

4.2. Objetivos específicos

1. Fortalecer el concepto de vivienda de interés social rural por medio del desarrollo e implementación de una vivienda rural integral.
2. Mejorar la distribución equitativa de los recursos a través de una metodología de focalización de beneficiarios.
3. Diseñar un modelo operativo eficiente para la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social rural.
4. Articulación institucional para fortalecer los procesos de vivienda a nivel nacional, regional y local.
5. Diseñar e implementar un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la PPVISR.

4.3. Población objetivo

Hogares que habitan en suelo rural y tienen alta incidencia de pobreza multidimensional, no tienen vivienda o requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven, se encuentran en condiciones de hacinamiento crítico, o residen en viviendas cuya infraestructura pone en riesgo su vida. La política pretende beneficiar principalmente a hogares rurales con jefatura femenina o madres comunitarias, que se encuentren conformados por personas en condición de discapacidad, adultos mayores y niños menores de 5 años. También podrán ser beneficiarios los hogares declarados por la autoridad competente en situación de vulnerabilidad y/o de afectación manifiesta o sobreviviente, los hogares de los resguardos indígenas legalmente constituidos, los hogares de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y comunidades ROM legalmente reconocidas por la autoridad competente. Así mismo población víctima del conflicto armado registrados ante la UARIV, los excombatientes en proceso de reincorporación, la población que se auto reconozca como campesina.

Tendrán prioridad municipios que presentan indicadores críticos en materia de pobreza y déficit habitacional, tienen alta proporción de población rural, víctima del conflicto armado y con auto reconocimiento étnico, y su economía se basa principalmente en actividades agropecuarias o forestales. También aquellos que hacen parte de programas políticos del Gobierno Nacional como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), al igual que las zonas donde el Estado debe cumplir con compromisos

³² La población objetivo está definida como la que habita en suelo rural definido por POT, PBOT, y EOT, y se encuentra en condiciones de alta déficit habitacional y alta pobreza multidimensional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y prácticas socioculturales. Adicionalmente se tendrá en cuenta el reconocimiento de personas víctimas del conflicto armado y aquellas que se encuentren en proceso de reincorporación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz, así como con la población beneficiaria de programas nacionales como PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), entre otros.

adquiridos con organizaciones y comunidades étnicas, sociales y campesinas, así como con las obligaciones de carácter legal (restitución de tierras).

4.4. Plan de acción para el desarrollo de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural

4.4.1. Distribución equitativa de los recursos a través la focalización adecuada de los recursos

El objetivo es identificar y seleccionar a la población beneficiaria de subsidios de Vivienda social Rural de manera adecuada para primer una asignación eficiente y equitativa de los recursos, mediante el diseño e implementación de una metodología de focalización que fomente el beneficio social de la población rural con mayores necesidades habitacionales del país.

Esto permitirá que los proyectos que se formulen cuenten además con un análisis espacial de la localización de los beneficiarios, obteniendo mapas donde se pueda definir zonas óptimas de operación, buscando que se disminuya la dispersión de los proyectos y se generen economías de escala. También, se identificarán variables que complementen el análisis y sean insumos para un sistema de información de seguimiento y monitoreo, esto implica elaborar una clasificación ordenada de municipios que según las variables identificadas (sociales y territoriales) que permita realizar la priorización de la población posiblemente beneficiaria, teniendo en cuenta los enfoques de la política.

En el caso de predios en condiciones de riesgo se tendrá previsto como requisitos esenciales para la identificación de hogares potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social rural, tanto en la modalidad de construcción de vivienda nueva como de mejoramiento habitacional, estos no podrán estar localizados en áreas de riesgo no mitigable. Tal condición deberá, además, ser corroborada en el proceso de la estructuración de los proyectos y para cada caso particular con la información de los Planes de Ordenamiento Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás estudios asociados a riesgos e instrumentos de ordenamientos que apliquen en cada uno de los municipios intervenidos.

Estrategia 1: Diseño, implementación de una metodología de focalización para el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural

El diseño e implementación de la metodología de focalización está compuesta por los siguientes hitos:

- i) Diseñar una metodología de focalización con criterio técnico y social, bajo un modelo estadístico.
- ii) Construir un Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) que involucre variables de interés rural y permitan clasificar a los municipios del país para ser priorizados en la ejecución de la política.
- iii) Análisis espacial para identificar y localizar grupos geográficos que compartan condiciones socioeconómicas, climáticas y de necesidades de vivienda similares para facilitar la ejecución de las intervenciones y su viabilidad operativa.
- iv) Priorizar hogares con mayor vulnerabilidad socioeconómica, teniendo en cuenta un enfoque diferencial y de desarrollo humano, y
- v) Articular con entidades territoriales para garantizar que los beneficiarios cumplan con las

condiciones habilitantes para la asignación del subsidio.

La metodología permitirá una actualización anual, de acuerdo con nueva información generada tanto a nivel municipal, como de hogares que reciben los subsidios. En la focalización tendrá particular importancia las mujeres cabeza de hogar, los adultos mayores y las poblaciones con condiciones o situaciones particulares: las comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reincorporados, entre otros. También dentro del proceso de focalización se dará prioridad a los municipios clasificados como PDET y PNIS.

Productos

1. Un documento que contenga la metodología de focalización, tanto territorial como poblacional que permita identificar beneficiario.
2. Un ranking municipal construido a partir del índice compuesto "IFVR".
3. Mapas que definen zonas óptimas de operación.
4. Una lista de potenciales beneficiarios de subsidios de vivienda nueva y mejoramientos, por territorio priorizado.

4.4.2. Diseño e implementación de un modelo operativo eficiente para la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social rural

Diseñar e implementar un modelo operativo que comprenda un mínimo de actores intervinientes con el fin de simplificar procesos, por otro lado, que permita aprovechar economías de escala y de esta forma, disminuir los costos de operación. Esto adicionalmente permitirá disminuir los tiempos de asignación de subsidios, los procesos y los actores involucrados. Al lograr focalizar proyectos con una menor dispersión se podrán observar disminución de costos de operación, adelantando acciones (como la validación de riesgos de terreno y ambientales) que permitirán tener proyectos con un alto grado de prefactibilidad antes de ser entregados a los operadores, siendo atractivos para los ejecutores e incrementando la sana competencia.

Estrategia 1: Diseñar un Esquema operativo, dentro de los principales hitos se han identificado los siguientes:

- i) **Reglamentar los elementos institucionales que contengan el mínimo de actores y procedimientos en la operación del programa.** Para lo cual se procederá a diseñar, articular y reglamentar los elementos técnicos, institucionales y legales que comprenden el esquema operativo de la política. Con lo cual se podrá brindar las herramientas institucionales que permitan ejecutar la política de manera ágil, efectiva y eficiente; llegar a los beneficiarios que más lo necesitan de manera rápida y con soluciones de vivienda que se ajusten a sus verdaderas necesidades.
- ii) **Definición de tipologías de vivienda a partir del diálogo social, estudio y optimización de costos por región.** El alcance de las tipologías se soportará en un presupuesto general de obra incluyendo costos directos e indirectos, soportados en diseños técnicos y arquitectónicos a nivel de anteproyecto, deberán servir de referencia para apoyar a la etapa de pre-construcción y diálogo social, resguardando siempre el cierre financiero de los proyectos.
- iii) **Lograr prefactibilidad técnica y financiera de estas agrupaciones previa contratación y ejecución de obras,** con el que se analizará y definirá en detalle los componentes técnicos de las soluciones de vivienda y de esta manera determinar los costos directos e indirectos así como

los elementos de operación logística para su ejecución, de acuerdo con la ubicación de los beneficiarios focalizados, con el fin de verificar el cierre financiero del proyecto previo a la contratación de las obras correspondientes. Con lo cual se mitigará el riesgo de siniestro, retrasos, incumplimientos y demás factores que afecten y retrasen la ejecución y entrega de subsidios, asociados a sobrecostos de materiales, de transporte y operación porque se tiene en cuenta desde la formulación del proyecto. Para esto se busca regionalizar y agrupar intervenciones de acuerdo con focalización y análisis espacial de beneficiarios, estudiar en detalle los diferentes tipos de costos de materiales de acuerdo con las tipologías definidas, estudiar en detalle los tiempos de ejecución de obras e Identificar los elementos para eliminar barreras que afecten la operación logística, costos y tiempos para la ejecución. Estas acciones apuntan a disminuir retrasos e incumplimientos por parte de los contratistas en la fase de ejecución de las obras.

- iv) **Regionalizar y agrupar intervenciones de acuerdo con focalización y análisis espacial de beneficiarios y costos de transporte de materiales.** Para lo cual se procederá a basarse en información espacial y georreferenciada que permita identificar rutas de desplazamiento, empresas presentes en la región, centros de acopio, caminos de acceso y demás variables necesarias que permita realizar un uso eficiente de los recursos y que permita ejecutar la política de manera ágil, efectiva y eficiente.

- v) **Reconocer el costo en transporte de materiales para zonas de difícil acceso.** Determinar desde la formulación de los proyectos para la construcción o mejoramiento de la vivienda en zonas de difícil acceso, los costos de transporte de materiales cuando la infraestructura vial terrestre sea inexistente o precaria o cuando el acceso sea por vía fluvial, aérea u otro medio como uso de animales de carga. Teniendo en cuenta esta variable se debe estudiar la posibilidad de aumentar el monto de los subsidios de vivienda nueva, construcción en sitio propio, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural para las zonas rurales dispersas y de difícil acceso. Para ello, se debe tener en cuenta en la formulación de los proyectos y sus estudios técnicos, los costos de transporte según la distancia y las condiciones de las vías de acceso.

- iv) **Estructurar modelos de ejecución que permitan entregar viviendas en el menor plazo posible, optimizando costos indirectos y gestión en la ejecución de obras.** Para lograrlo se estructurará un modelo de ejecución que define escalas de agrupación, incentivos para la ágil y efectiva ejecución de obras, así como reglas claras para la participación en las convocatorias y selección de contratistas ejecutores (Pliegos o TDR tipo), esto permitirá ejecutar las obras y entregar las soluciones de vivienda en el menor tiempo posible, cumpliendo estándares de calidad y de gestión social efectiva. Además, se debe diseñar modelos de ejecución optimizando costos, tiempo y escalas (frentes de trabajo, metas de entrega, fases de ejecución, equipo técnico); definir los incentivos y requisitos necesarios para motivar celeridad en la ejecución de las obras de las soluciones de vivienda (formas de pago, financiación, experiencia local); establecer modelos de términos de referencia o Pliegos tipo, donde se establezcan reglas claras para la participación en convocatorias de selección de operadores y contratistas de obras e interventorías y contar con mayor pluralidad y transparencia en los procesos de selección de contratistas, así como el cumplimiento de cronogramas de ejecución y entrega de las soluciones de vivienda contratadas.

Estrategia 2: Desarrollar estrategias de fortalecimiento técnico y financiero.

I) Dinamizar las fuentes de recursos para la vivienda rural. Se busca dinamizar la fuente de recursos para la vivienda rural, especialmente en la flexibilización en los requisitos de los proyectos de vivienda rural que deban tramitarse mediante el Sistema General de Regalías contando con un proyecto tipo de carácter general, sin sacrificar el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.

li) Fortalecer la financiación de la Vivienda Rural. Si bien la vivienda de interés social rural tiene como fuente principal de financiación los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, se fortalecerán acciones de financiación de vivienda rural promocionando el crédito hipotecario y el leasing habitacional que hoy están habilitados para la vivienda urbana. Lo anterior a través de la financiación, con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda rural, del costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías que permitan respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural. Desarrollar una reglamentación adecuada para la inversión privada en materia de vivienda rural en cualquiera de sus modalidades, también se evaluarán mecanismos alternativos de financiación que no necesariamente sean líneas de crédito tradicional, subsidios de mayor cuantía o articular con la UARIV para que se acompañe a los hogares con el uso de su indemnización para lograr cierres financieros, esto último teniendo en cuenta la obligación del Ministerio de Vivienda frente a SNARIV en virtud de la Ley 1448 de 2011.

lii) Fortalecer la atención a procesos de Restitución de tierras: Se revisarán el proceso adelantado y se establecerán estrategias y rutas claras para fortalecer la atención a fallos de los procesos de restitución de tierras, priorizando la asignación de los Subsidio Familiares de Vivienda para los hogares a los que se restituyen predios ubicados en la zona rural. (decreto 890)

Productos

1. Manual operativo de la política que explique los elementos descritos en la estrategia, incluirá la definición clara de las responsabilidades, procedimientos y tiempos de ejecución en cada de ellas y la reglamentación de los componentes operativos e institucionales.
2. Resolución asignación y administración del SFVR.
3. Manual Operativo Patrimonio Autónomo.
4. Pliegos (TDR) tipo para selección de contratistas de obra, interventores, operadores.
5. Proyectos de soluciones de vivienda agrupados regionalmente (clúster) con viabilidad técnica, financiera y logística para iniciar proceso de contratación de obras.
6. Documento técnico que sustente escalas de ejecución, modelos de costos, operación y tiempos de ejecución para la estructuración de proyectos.
7. Reglamentación de las fuentes de financiación para fomentar la vivienda rural de interés social.

4.4.3. Fortalecimiento del concepto de vivienda de interés social rural a través del desarrollo e implementación de una vivienda rural integral

Para lograr una vivienda integral, la política cuenta con un componente social que tiene en cuenta los requerimientos de las comunidades como una ventana de oportunidad, que permite empoderar

a las personas y potenciales beneficiarios respondiendo según el territorio a intervenir ajustando la solución de vivienda a las condiciones del entorno rural, regional y cultural. Se busca desarrollar procesos de participación y diálogo entre actores públicos y privado para generar en los beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés social rural relaciones de pertenencia y arraigo a través de la implementación de procesos participativos y de relacionamiento social que tengan en cuenta las prácticas socioculturales.

Esto permitirá que las viviendas consideren no solo los estándares obligatorios de calidad, sino que se desarrollen viviendas acordes con las necesidades, mejorando el sentido de pertenencia de los beneficiarios al contar los beneficiarios con un proceso de dialogo y participación en el cual se fortalece el tejido social de la comunidad y se cambiar la visión de una vivienda como un costo a un activo productivo, con lo cual se disminuirá el abandono de las soluciones habitacionales.

Estrategia 1: Diseño e implementación de un modelo de acompañamiento social que promueva procesos de pertenencia y arraigo en los proyectos de Vivienda de interés social Rural, para lo cual se han identificado los siguientes hitos:

- i) **Diseñar y hacer seguimiento a la metodología de acompañamiento social para los proyectos de vivienda de interés rural.** La metodología de acompañamiento permitirá tener una estrategia clara de los contenidos a ser desarrollados, momentos en los que se realizará el acompañamiento, entre otros aspectos, que permitan un acompañamiento integral que fortalezca las capacidades de los beneficiarios,
- ii) **Construir plan de seguimiento y acompañamiento a la implementación de los lineamientos sociales.**

Estrategia 2: Diseño e implementación de una estrategia de relacionamiento social en proyectos de VISR, para lo cual se han identificado los siguientes hitos:

- i) **Diseñar e implementar una estrategia de comunicación y relacionamiento estratégico que permita dar a conocer la política de vivienda de interés social rural.** Socializar el avance de la implantación de la política al igual de sus resultados. Para lo cual se realizará la identificación de los públicos objetivo, se elaborarán los de productos informativos para dar a conocer la política de vivienda rural y los espacios de diálogos social y relacionamiento estratégico con los actores clave.
- ii) **Construir plan de articulación institucional para el desarrollo de los lineamientos sociales (mapa de actores y ruta de articulación).** Identificar y establecer alianzas estratégicas entre entidades públicas y/o privadas en el marco social de implementación de la política de vivienda rural, desarrollar estrategia de articulación institucional para la implementación de los lineamientos sociales y consolidar mesas de trabajo regionales para articulación institucional

Productos

1. Documento de Lineamientos de acompañamiento social
2. Documento de ruta de articulación institucional para fortalecer el proceso de pertenencia y arraigo.
3. Estrategia de relacionamiento social (lineamientos de resolución de conflicto, matriz de influencia de actores y comunicación estratégica)

4.4.4. Articulación institucional para fortalecer los procesos de vivienda rural

Diseñar e implementar una estrategia de articulación, basado en la metodología ARCO³³ ó similares, que permita identificar los esfuerzos de distintas entidades nacionales, departamentales y locales que coincidan en los territorios de influencia que apunten a lograr una vivienda integra, saludable, productiva y sostenible. De igual manera fortalecer las capacidades locales, regionales y nacionales de las personas a través de asistencia técnica y acompañamiento.

Estrategia 1. Articulación institucional y asistencia técnica

- i) **Realizar una identificación de los actores**, Dado que se evidenció la necesidad de articular acciones que permitan el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de los objetivos planteando por el MVCT, se estructurará una estrategia de articulación que permita socializar e intercambiar información y articular acciones y actividades que pueden ser incluidas en procesos conjuntos de las entidades, para lo cual se identificarán las funciones de cada una de los actores de interés y entidades, para identificar puntos de encuentro que permitan llegar a acuerdos sobre acciones y actividades que se puedan realizar de forma conjunta sin alterar las metas correspondientes a cada uno y los planes acción de cada entidad.
- ii) **Realizar mesas técnicas**, que faciliten en primera medida la i) identificación de los temas que son puntos de encuentro como el fortalecimiento de capacidades de los beneficiarios, la normatividad y lineamientos, la focalización y caracterización de los proyectos y la fuente de financiación., ii) el entendimiento de los procesos que sobre estos se llevan a cabo de forma interna en cada entidad, iii) el intercambio de información y experiencias y iv) la elaboración de acciones conjuntas que contribuyan a la articulación de las entidades plasmadas, algunas de ellas en planes de trabajo conjunto y roles de cada entidad

Productos:

1. Esquema de articulación basado en la metodología ARCO
2. Esquema de asistencia técnica en territorio.

4.4.5. Diseño e implementación de un esquema de monitoreo y seguimiento

Diseñar e implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos, programas y política de vivienda de interés social rural, a través de la identificación de indicadores (cualitativos y cuantitativos) y fuentes de información, que permitan tener información pertinente y de calidad para la toma de decisiones en implementación de la política.

Esto permitirá tener un levantamiento de la línea de base de los beneficiarios en la que se identifiquen los cambios que se espera obtener con las intervenciones y poder tener información oportuna para tomar las decisiones correspondientes para lograr el cumplimiento de los objetivos a corto, mediano y largo plazo planteado.

Estrategia 1. Definición del esquema de seguimiento y evaluación

³³ ArCo es la metodología que busca optimizar y mejorar la eficiencia de la oferta institucional de los instrumentos de política pública que brindan las entidades del orden nacional en materia de competitividad, productividad, emprendimiento, ciencia, tecnología e innovación en Colombia.

- i. **Establecimiento del esquema de seguimiento**, para lo cual se definirán los alcances de las intervenciones e identificarán las herramientas que permitan cumplir con la implementación de proyectos de vivienda. Esto implica establecer la metodología que mejor se adapte a la PPVISR, la construcción de mecanismos para la captura de información de beneficiarios, construcción de tableros de control, establecimiento de mecanismos de captura de información, que permitan una buena medición de los efectos e impactos de la política en el territorio.
- ii. **Construcción de línea de base de la política pública de vivienda de interés social rural**, para lo cual se recopilará la información requerida para la construcción de una línea de base y se diseñarán los instrumentos y para las mediciones de resultado e impacto de la PPVISR, para esto se debe establecer los indicadores y construir las fichas de recolección de información.
- iii. **Evaluación de resultados e impacto de la política**, Para lo cual se establecerá una estrategia metodológica que permita conocer los resultados e impactos de la política sobre los hogares beneficiarios. Identificando los efectos que ha tenido la implementación de la PPVISR en la calidad de vida de los beneficiarios, así como en la disminución del déficit habitacional. Se deberá establecer la periodicidad de la evaluación y realizar una evaluación de impacto cada 5 años.

Productos:

1. Un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación estructurado.
2. Fichas de indicadores diseñadas e identificación de mecanismos de recolección de información.
3. Esquema de variables socioeconómicas identificadas para el seguimiento e identificación de instrumentos de recolección de información.

Estrategia 2: Diseñar e implementar un sistema de información

- i) **Diseñar e implementar un sistema de información georreferenciado**. El cual facilitará la administración y gestión de la información cuantitativa, cualitativa y espacial que se utiliza en la focalización de beneficiarios de subsidios en las modalidades de vivienda nueva y mejoramientos.

Productos

1. Un sistema digital centralizado y automatizado de información para la focalización.

5. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

Para el desarrollo de este capítulo utilizamos información de entidades como la Contraloría General de la República - CGR, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, Banco Agrario de Colombia – BAC, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF y Memorias al congreso del periodo 2010-2014 y 2014-2018. Las proyecciones para el periodo de gobierno 2018 – 2022 son realizadas por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT³⁴.

Para el periodo 2006-2010, el programa de vivienda de interés social rural, de acuerdo con información trabajada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas a partir del SIIF, ejecutó

³⁴ En el periodo de gobierno 2018-2022 se tomará información trabajada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR en el año 2018 y 2019. A partir del año 2020 son proyecciones del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT desde la Dirección de Vivienda Rural.

\$371 mil millones de pesos a precios constantes de 2014, asignado a 34.263 subsidios de vivienda rural alcanzando un 63.7%³⁵ de la meta del cuatrienio.³⁶ En el boletín 34 del Banco Agrario de Colombia – BAC, la información del periodo 2005-2009 es de \$307 mil millones, a precios corrientes, beneficiado con otorgamiento de subsidios de vivienda a 49.624 familias.

En el periodo 2010–2014, el Plan Nacional de Desarrollo tenía como meta llegar a 59 mil soluciones de vivienda³⁷ a población pobre y desplazada con una inversión de \$1 billón a precios constantes de 2014³⁸, recursos que incluyen los destinados para atender la Ola invernal del año 2011 y el cumplimiento de las sentencias T-025 de 2004 y la Ley 1448 de 2011. La información que contienen el boletín 34 del BAC es la siguiente: recursos invertidos \$1,1 billones a precios corrientes y se otorgaron 76.462 soluciones de vivienda. En este mismo periodo existe una situación de rezago entre el otorgamiento del subsidio y la entrega de la vivienda; la CGR explica el rezago de la siguiente forma: “durante el periodo 2011-2014 se entregaron 47.460 soluciones de vivienda, de las cuales 35.735 fueron financiadas con recursos de dicho periodo³⁹ y las 11.725 restantes corresponden a proyectos financiados con recursos de vigencias anteriores que vienen rezagados desde el año 2000”.

En el siguiente tabla tomada del boletín macro fiscal de la CGR no. 14, se observan las soluciones de viviendas entregadas en el periodo 2011-2014⁴⁰ y cuyas vigencias de asignación venían desde el 2000:

Tabla 3. Soluciones de viviendas entregadas en el periodo 2011-2014

Vigencia Proyecto	Año de terminación y entrega				total
	2011	2012	2013	2014	
2000	70				70
2001					
2002		81			81
2003	26			86	112
2004		295	23	34	352
2005	296	116	40	104	556
2006	676	726	243	76	1.721
2005-2006	29	106		19	154
2007	437	812	268	134	1.651
2008	789	2.778	114	81	3.762

³⁵ Tomado de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/15/531/948/28>.

³⁶ La información de seguimiento no está desagregada entre vivienda nueva y mejoramiento, solo son subsidios otorgados y se llama “Total familias beneficiadas con subsidio de VIS Rural”.

³⁷ Tomado de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/22/814/3854/28>.

³⁸ Boletín macro fiscal de la CGR no. 14

³⁹ Nota al pie tomada de la página 3 del boletín macrofiscal – año 2 No. 14 “Cincuenta por ciento se entregaron en la vigencia 2012 en gran parte como proyectos de Ola invernal (18.708)”.

⁴⁰ Los indicadores de seguimiento en este cuatrienio están relacionados con soluciones de vivienda rural representada en adjudicación de subsidios y se discrimina con población desplazada y población rural pobre; no tiene discriminación en vivienda nueva o vivienda mejorada.

2009	315	247	147	27	736
2010		1.409	775	346	2.530
Subtotal 2000-2010	2.638	6.570	1.610	907	11.725
2011		18.708	8.729	1.895	29.332
2012			240	3.647	3.887
2013			30	2.486	2.516
2014					
Subtotal 2011-2014		18.708	8.999	8.028	35.735
Total General	2.638	25.278	10.609	8.935	47.460

Fuente: MADR con datos del Banco Agrario de Colombia - BAC. Cálculos CGR

Para el periodo 2014-2018, el programa de Vivienda de Interés Social Rural contó con un presupuesto cercano de \$1.1 billones⁴¹; la meta en el Plan Nacional de Desarrollo eran 75 mil viviendas y se alcanzó el 69.39% de la meta propuesta⁴².

El panorama en que nos encontramos en este momento, de acuerdo con el censo poblacional del año 2018, es el siguiente:

Tabla 4. Déficit Cualitativo y Cuantitativo de vivienda Nacional – Cabecera - Rural

Déficit censo 2018	Nacional: hogares		Cabecera: hogares		Rural: hogares	
	14.060.645		11.118.577		2.942.068	
	Hogares en déficit	%	Hogares en déficit	%	Hogares en déficit	%
Cuantitativo	1.378.829	9,81	680.381	6,12	698.448	23,7
Cualitativo	3.765.616	26,78	2.081.324	18,72	1.684.292	57,3
Total	5.144.445	36,6	2.761.705	24,8	2.382.740	81,0

Fuente: DANE. Cálculos: Dirección de Vivienda Rural - MVCT

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, expidió la resolución 126 de 2019 distribuyendo recursos para el programa de vivienda de interés social y prioritario rural por valor de \$202.263 millones de pesos; provenientes de dos bolsas: i) Bolsa Nacional: \$25.499 millones y ii) Bolsa de Víctimas: \$176.764. De los \$202 mil millones el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR aportó \$137 mil millones; estos subsidios son asignados a 684 viviendas nuevas y 5.470 mejoramientos. Los otros \$65 mil millones fueron aportados por la ARN, ART, URT y UARIV; en la resolución 126 de 2019 no se observa la cantidad de subsidios a viviendas nueva y mejoradas de los \$65 mil millones aportados por estas entidades.

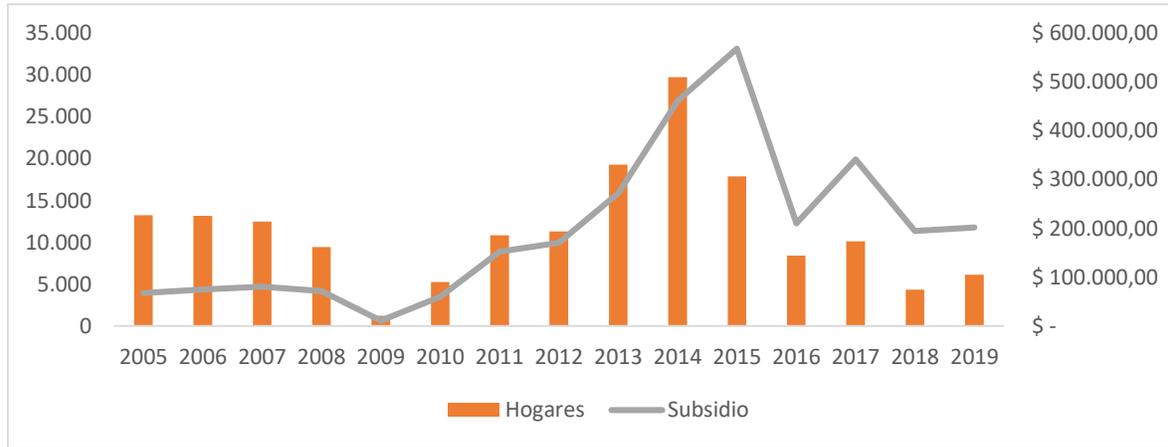
Los programas de viviendas analizados anteriormente muestran una inversión mayor a \$2,7 billones, desde el año 2005 hasta el año 2018, en recursos de inversión para disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el área rural, asignando 166.900 subsidios de soluciones de vivienda; no obstante, con base en el censo 2018 pasamos de una información de 1.6 millones de hogares con

⁴¹ Tomado de: <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/MEMORIAS%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPUBLICA/MEMORIAS%20AL%20CONGRESO%202014%202018.pdf>

⁴² Tomado de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1135/4476/28>

déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (51.63%)⁴³ a 2.3 millones de hogares con déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (80.99%).⁴⁴

Figura 12. Cantidad de recursos invertidos y cantidad de subsidios asignados



Fuente: Banco Agrario de Colombia Boletín 1 al 42. Empalme del MVCT y MADR. Resoluciones 178 de 2018 y 126 de 2019 del MADR.

Fuente del gráfico: MVCT

La información financiera de años anteriores no es comparable con la información actual y futuras inversiones en tema de vivienda rural, por varias razones, entre estas se encuentran que los programas de vivienda han cambiado las características técnicas y la variación en los montos máximos asignados de subsidios.

La meta en cantidades de vivienda rural (mejorada o nueva) y porcentaje del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural se va a trabajar con un referente fijo como lo es el CENSO 2018⁴⁵; esta decisión es importante tenerla en cuenta ya que es posible alcanzar: i) una meta fija anual y ii) una evaluación de la política pública de vivienda rural.

Descripción de los Subsidios y Montos – Fuentes y Usos

El primer reto que tiene la Política de Vivienda Rural está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia – Pacto por la equidad”⁴⁶. Para el caso de viviendas de interés social rural construidas las metas y el avance, son los siguientes:

Tabla 5. Metas Cuatrienio 2018-2022

Año	Meta	Avance	% Avance
Línea Base	-	39.820	-

⁴³ Información tomada del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad” página 271 – DANE 2017b y porcentaje tomado de la página 272 cálculos del DNP, a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010-2017b)

⁴⁴ Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con base en DANE.

⁴⁵ Se analizó el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura – PIEC del sector minero energético y se tomó como referente para evitar una meta móvil y diferentes fuentes de información que creen información paralela que dificulte el análisis de la política pública; esta decisión es importante tenerla en cuenta para la evaluación expos de política de vivienda rural y los recursos invertidos.

⁴⁶ Estas cifras no incluyen cifras del MVCT toda vez que el programa de vivienda rural inicia con la política de vivienda rural, la cual es responsabilidad del MVCT a partir del mes de enero de 2020 acorde con lo establecido en la Ley 1955 de 2019

Enero - Diciembre 2019	9.351	3.700	39,57%
Enero - Diciembre 2020	10.683	1.415	13,25%
Enero - Diciembre 2021	10.683	-	-
Enero - Diciembre 2022	10.683	-	-
2018-2022	41.400	5.115	12,36%

Fuente: SINERGIA

Las metas y el avance en mejoramiento de viviendas de interés social rural son las siguientes:

Tabla 6. Metas Cuatrienio 2018-2022

Año	Meta	Avance	% Avance
Línea Base	-	11.381	-
Enero - Diciembre 2019	7.948	7.038	88,55%
Enero - Diciembre 2020	10.494	32	0,31%
Enero - Diciembre 2021	10.264	-	-
Enero - Diciembre 2022	11.294	-	-
2018-2022	40.000	7.070	17,68%

Fuente: SINERGIA

Los avances reportados en SINERGIA fueron informados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR; durante la etapa de empalme de la responsabilidad de vivienda rural entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT, el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo quedó acordado de la siguiente forma:

Tabla 7. Metas del PND y responsabilidad del MADR y MVCT

Metas a 2022 SINERGIA	PND (#)	MVCT (#)	MADR (#)
Viviendas nuevas	41.400	10.299	31.101
Mejoramientos	40.000	26.500	13.500
Total	81.400	36.799	44.601

Fuente: información tomada de las reuniones de empalme con el MADR en los años 2019 - 2020

A partir del año 2020, la planeación y cumplimiento de las metas está bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT. La meta es llegar a 36.799 viviendas rurales; Para llegar a esta meta se realiza el ejercicio con los siguientes topes de asignación para los subsidios:

1. Viviendas nuevas: asignación de recursos hasta 70 SMMLV
2. Mejoramiento de viviendas: la asignación de recursos hasta 22 SMMLV

Para alcanzar las metas planeadas se requieren aproximadamente \$1,19 billones, dadas las actuales restricciones presupuestales y el reto tan importante, se ha analizado diferentes fuentes de recursos y la posibilidad de crear un vehículo articulador que facilite la coordinación de recursos para el cumplimiento de las metas; las fuentes de recursos analizadas son:

1. Recursos PGN: son los recursos del presupuesto general de la nación, los cuales son asignados al proyecto que administra Fonvivienda.
2. Recursos cofinanciación: recursos de entes territoriales, Sistema General de regalías - SGR, organismos multilaterales y sector privado.
3. Otros recursos de cofinanciación: los provenientes de los mecanismos de obras por impuesto y regalías, OCAD Paz, otros sectores que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, entre otros.

Los recursos planeados y las metas indicativas a alcanzar son las siguientes hasta el año 2022⁴⁷:

Tabla 8. Recursos Planeados indicativos y Metas Indicativas. Valores en millones de pesos

Presupuesto viviendas	2020	2021	2022	Acumulado
Recursos	\$123.876	\$315.541	\$143.191	\$582.608
Cantidad	2.016	6.209	2.074	10.299
Recursos	\$98.818	\$18.710	\$444.148	\$561.676
Cantidad	5.117	914	20.469	26.500
Costos Operativos	\$11.826	\$15.151	\$26.100	\$53.077
Total Recursos	\$234.519	\$349.402	\$613.440	\$1.197.361
Total cantidad de Viviendas de Interés social construidas	7.133	7.123	22.543	36.799

Fuente: Dirección de Vivienda Rural - MVCT

Vivienda Nueva
Mejoramiento de Vivienda

Otra alternativa para disminuir el déficit habitacional es mediante instrumentos financieros (créditos, microcréditos o leasing) que permitan fácil acceso a crédito para la población rural, destinados a los mejoramientos de vivienda o para la construcción de vivienda nueva. Estos instrumentos deben adaptarse a las condiciones de la población rural, la cual posee un alto grado de informalidad en sus actividades productivas, y que en su mayoría son personas de bajos ingresos.

Actualmente Finagro cuenta con una línea de crédito para financiar proyectos de VIS rural, tanto de construcción y compra de vivienda nueva como de mejoramiento. Derivado del mandato proveniente de la Ley 546 de 1999 que ordenó la destinación del 20% de los recursos provenientes de las inversiones forzosas de Finagro a la financiación de VIS rural a través de construcción, adquisición, mejoramiento o construcción en sitio propio. Pero la demanda histórica de dicho producto es muy baja y para el 2019 no se hace referencia en el informe de gestión de FINAGRO:

⁴⁷ El escenario presentado aquí puede cambiar por alguna de las siguientes razones: i) congelamiento o reducción de recursos del PGN; ii) cambio en cofinanciación; iii) Cambios en el escenario fiscal del país y asignación de recursos en la Ley PGN 2021 y PGN 2022; entre otros.

Tabla 9. Entrega de créditos por parte de FINAGRO de 2009 a 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014/9
Número de créditos						
Construcción de vivienda	26	22	37	66	55	30
Reparación vivienda Campesina	22	23	36	77	104	54
Total	48	45	73	143	159	84
Millones de pesos						
Construcción de vivienda	663	530	1.290	1.999	2.158	1.404
Reparación vivienda Campesina	359	568	423	1.858	2.813	2.227
Total	1.022	1.098	1.713	3.857	4.971	3.631
Desembolso promedio (millones de pesos)						
Construcción de vivienda	25	24	35	30	39	47
Reparación vivienda Campesina	16	25	12	24	27	41

Fuente: Diagnóstico del mercado sobre la oferta de productos financieros para mejoramiento de vivienda, Informe Final Para BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. Marulanda Consultores, noviembre 2014⁴⁸

Otro cálculo a considerar son las metas estipuladas en el PMI en municipios PDET; acorde con las metas del CONPES 3932 “LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL”, son:

1. Reducir en 30% el déficit cualitativo a través del mejoramiento de 130.677 viviendas.
2. Reducir en 50% el déficit cuantitativo a través de la entrega de 20.876 subsidios de construcción.

Los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan Marco de Implementación – PMI, se estarán presentado en el documento del Plan Nacional de Construcción de Vivienda Rural.

Es importante tener en cuenta que las metas establecidas en el anterior CONPES fueron realizadas con la información del Censo de población 2005, metodología que cambió en el Censo de población 2018, por tal razón los porcentajes, manteniendo las cantidades objetivos a 2031, no van a ser las mismas que las establecidas inicialmente.

48

http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/201802/Diagnostico_credito_mejoramiento_vivienda.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- Albuja, S., & Ceballos, M. (2010). Desplazamiento urbano y migración en Colombia. *Revista Migraciones Forzadas*.(34), 10-11.
- Alburquerque, F. (2002). *El desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria.
- Aldunate, E., & Córdoba, J. (abril de 2001). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf
- Banco Agrario. (2017). *Nuevo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co>
- Banco Mundial, C. (Marzo de 2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia*:. Bogotá: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Blanco, A., Martínez, P., & Jarpa, L. (2003). Análisis e incorporación de factores de calidad habitacional en el diseño de las viviendas sociales en Chile. Propuesta metodológica para un enfoque integral de la calidad residencial. *Revista Invi*, 18(46), 9-21.
- Borioli, G. (2009). Borioli, G. (2009). Escribir para compartir. El modelo bottom-up y el aprendizaje con los pares. *Praxis Educativa*, 13(13), 101-105.
- Busso, G. (2001). *Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XX*. Santiago de Chile: CEPAL .
- Castillo, M. (2014). Castillo, M. (2014). Cómo se construye la vulnerabilidad en Cundinamarca, Colombia, o la historia de la eterna pobreza (de la vivienda) rural. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43(3), 559-585.
- Comisión Nacional de los Derechos humanos. (2012). *Pacto internacional de derechos económicos, culturales y socialesy su protocolo facultativo*. México.
- Conelly, E. (2005). *Getting started on green affordable housing*. *Rural Voices*, 10(3), 6-7.
- Conferencia de París sobre el Clima, (. (Diciembre de 2015).
- CONPES 2834. (Enero de 1996). Política de Bosques.
- CONPES 3304. (2004). 3 y 4.
- Contraloría delegada sector Agropecuario, D. (5 de Junio de 2017). Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015. Bogotá.
- Corte Constitucional, S. T.-4. (2018).
- Cuellar, M., Farfán, Y., & Robles, S. (2019). *Colombia, potencia agroindustrial encerrada en un país tercermundista*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para democratización de los Estados*. Clad.
- DANE, D. N. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda.
- DANE. (2009). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 2020, de Metodología Déficit de Vivienda:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf
- DANE. (2018). Censo Nacional de Población y vivienda.
- Decreto 1042. (28 de Abril de 2003).
- Decreto 1071. (2015).
- Decreto 1920. (2011).
- Decreto 1934. (2015).
- Decreto 2164. (7 de Diciembre de 1995). Art. 2 Definiciones.
- Decreto 250. (7 de Febrero de 2005). *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Decreto 520, D. (2 de Abril de 2016).
- Decreto 890. (2017).
- Delgado del Castillo, J. (2017). Impactos del turismo desde la perspectiva de la sociología del turismo. *Universidad Antonio de Nebrija*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (30 de Abril de 2020). *Déficit habitacional 2018*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Déficit Habitacional para Colombia calculados de acuerdo con la actualización metodológica 2020*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018. Conceptos básicos*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20C3%89TNICO%20Publicable%20FINAL%20260216.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (s.f.). Obtenido de <https://www.sisben.gov.co/sisben/paginas/que-es.aspx>
- DESC, R. Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).
- Diario Oficial de la Federación. (2020). *Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social*. Recuperado el Mayo de 2020, de <https://www.dof.gob.mx/>
- DNP. (2014). Estrategia de implementación del "Programa de Desarrollo Rural integral con enfoque territorial".
- Durán, F., & Villanueva, L. (2000). Cambios en la concepción y en los usos de la ruralidad: del antropocentrismo productivista al ecocentrismo naturalista. (E. d. UFPR, Ed.) *Desenvolvimento e meio ambiente*, 2, 11-27.
- Econometría. (Mayo de 2008). Evaluación de impacto de los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento.
- Ecuador, M. (05 de 2010). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Obtenido de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/PROGRAMA-DE-VIVIENDA-RURAL-Y-URBANO-MARGINAL.pdf>
- Espinosa, N., Galindo, A., Bastidas, W., & Monsalve, J. E. (2012). Estado Actual de la Población Víctima de Desplazamiento forzado en cuanto al enfoque diferencial de su atención, el derecho a la itnegridad, la subsistencia mínima y al ingreso económico. *El Ágora USB*, 12(1), 19-46.
- Fernández, J., Fernández, M., Soloaga, I., & CEPAL. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Forero, N. (2015). Cultivando setas de la especie *Pleurotus pulmonarius* en el interior de las viviendas como un modelo empresarial que le permitirá a las víctimas del desplazamiento forzado la superación de su vulnerabilidad y propiciar su reinclusión social. *Revista de la Asociación Colombiana de Ciencias Biológicas*, 80-87.
- Frías Rubio, C. M. (2012). Desarrollo legislativo del derecho a la vivienda digna en Colombia, 1991-2011. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB,. Recuperado el febrero de 2020
- Garzón, L. A., & Mosquera, C. (2020). La pluralidad de rutas para comprender el enfoque diferencial y algunos cuestionamientos a sus alcances en las intervenciones sociales. *Trabajo social*, 22(1), 17-30.
- Gil Hernández, M. (2019). *Diagnóstico al programa de vivienda de interés social rural para subsidios adjudicados de construcción en lote propio en el municipio de chocontá de cundinamarca del año 2015*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

- Gobierno de Colombia. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación .
- Gobierno Nacional & FARC-EP. (2016). *acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Cuba.
- González, J., & Villar, M. (2012). Conceptualización de la vivienda rural Roze, J. 2000. *II Seminario y taller iberoamericano sobre Vivienda rural y calidad de vida en los asentamientos rurales* (págs. Vol. I, pp. 12-15). México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Grajales, S., & Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Veredas Revista de Pensamiento Sociológico*, 18, 145-167.
- Guardiola, C. (2018). La gestión pública de la vivienda rural en Colombia: una mirada hacia la estructura administrativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Master's thesis, Facultad de Arquitectura y Diseño). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ibañez, A. M., Arias, M. A., & Peña, X. (2013). *Mujeres rurales jóvenes y migración en colombia*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Iregui, A., Melo, L., Ramirez, M., & Tribín, A. (2016). Ahorro de los hogares de ingresos medios y bajos de las zonas urbana y rural en Colombia. *Borradores de Economía*. Banco de la Republica de Colombia.
- Jimenez Pelayo, J., & Monteagudo López. (2001). *La documentacion cartografica. tratamiento, gestion y uso*. UNIV.DE HUELVA, HUELVA.
- Ley 1537. (2012).
- Ley 1592. (2012). Art 5.
- Ley 160. (3 de Agosto de 1994). Art. 80.
- Ley 20. (1976).
- Ley 200. (1939).
- Ley 3a. (1991).
- Ley 49. (28 de Diciembre de 1990). Art. 68, *Parágrafo 3*.
- Ley 546. (1999). *Articulo 7, numeral 10*.
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional*. Nuevo León: Uiversidad de León.
- López, E., Martínez, L., Martínez Cañas, C., & Vargas, A. (2018). Desarrollo rural y envejecimiento: caso de estudio municipio de Chinavita, Boyacá, Colombia. *Revista De Investigación, Desarrollo E Innovación*, 8(2), 193-206.
- López, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León, 676pp.

- Marcos, M., & Mera, G. (2018). Migración, Vivienda y Desigualdades Urbanas: Condiciones Socio-Habitacionales de los Migrantes Regionales en Buenos Aires. *Revista INVI*. Recuperado el marzo de 2020
- Max-Neef, M. A., Elizalde, A., & Hopenhayn. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: El Centro de Alternativas de Desarrollo-CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld.
- Ministerio de Agricultura. (2017). Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
- Ministerio de Agricultura. (s.f.). Actas de Empalme. México.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo. (27 de Julio de 2020). *Portal Ministerio de Agricultura*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-ha-entregado-1-333-viviendas-rurales-a-familias-colombianas-en-lo-corrido-de-2019.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). Informe de rendición de cuentas 2018 - 2019.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Política nacional de cambio climático*. Bogotá D.C: Punto Aparte.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá D.C: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS. Título J. Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento para el Sector Rural*. Bogotá D.C: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (10 de Septiembre de 2010). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Obtenido de Programa de vivienda rural y urbano marginal: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/PROGRAMA-DE-VIVIENDA-RURAL-Y-URBANO-MARGINAL.pdf>
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2019). *Memoria Justificativa*. Dirección Sistema Habitacional, Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (30 de Julio de 2018). Resolución CRA 844. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Estrategia Construyamos Juntos, Fase Entes Territoriales.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Guía para el diligenciamiento del formulario de inscripción para postulantes al programa de vivienda gratuita*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (2012). *Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo*. Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)*.
- Misión para la transformación del campo. (2015). *El campo colombiano un camino de bienestar y paz, Tomo I*. Informe detallado de la Misión para la transformación del campo.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2019). *Memoria Justificativa*. Dirección Sistema Habitacional, Bogotá.
- Montoya P., A. (2019). Los conjuntos de vivienda del Banco Central Hipotecario. *Credencial Historia*(349). Recuperado el 2020, de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/los-conjuntos-de-vivienda-del-bch>
- MVCT. (2020). Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural.
- Nassauer, J. (1995). Culture and Changing Landscape Structure. *Landscape Ecology*, pp. 229-237.
- Núñez Méndez, J. (2013). *Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de la niña 2010-2011*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- ONU Habitat. (2010). *El derecho a la vivienda adecuada*. Ginebra: ONU. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- ONU Habitat, O. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Folleto informativo No 21*.
- Orozco Alvarado, J., & Nuñez Martínez, P. (2013). Las teorías del desarrollo. En el análisis del turismo sustentable. *Revista Electrónica de las Sedes Regionales*.
- Orozco Alvarado, J., & Nuñez Martínez, P. (2013). Las teorías del desarrollo. En el análisis del turismo sustentable. *Revista Electrónica de las Sedes Regionales*, 151.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Naciones Unidas.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. norma.
- Perez Correa, E. (1998). Una visión del desarrollo rural en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*.
- Pérez Pérez, A. (2016). Pérez-Pérez, A. L. (2016). El diseño de la vivienda de interés social. La satisfacción de las necesidades y expectativas del usuario. *Revista de Arquitectura*, 18(1).
- Pérez, E. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Giarraca, *Una nueva ruralidad en América Latina*.
- Pérez, E., & Farah, M. A. (2003). Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*.

- Perú, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (05 de 2020). *Programa Nacional de Vivienda Rural*. Obtenido de <https://www.gob.pe/6977-programa-nacional-de-vivienda-rural-que-hacemos>
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria Editorial.
- Pizarro Hofer, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. En CEPAL, *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos* (págs. 1-69). Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- PNUD. (septiembre de 2011). Colombia rural, Razones para la esperanza. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá.
- PNUD. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- PNUD. (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-7-affordable-and-clean-energy.html>
- Ramos R., E., & Romero, J. J. (1993). *La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural*.
- Sánchez Quintanar y Eric Orlando Jiménez. (2015). La vivienda rural. su complejidad y estudio desde diversas disciplinas. *Revista Luna Azul - Universidad de Caldas*, 175.
- Thrower, N. (2002). Mapas y civilización. Historia de la cartografía en su contexto cultural y social. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*.
- Timarán Torres, J. (2019). Implementación del modelo bottom up en la política pública de asentamientos informales en Neiva. *Revista Ciudades, Estados y Política*, Universidad Nacional de Colombia.
- Torres Salgado, L., & Castro Falla, R. (2012). *Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- UARIV. (6 de Junio de 2018). Manual de ingreso al registro único de víctimas de casos remitidos por la fiscalía.
- UPME. (2019). *Metodología UPME 2018*. Colombia: UPME.
- Yu, Z., & Lei, Z. (2014). The Ecological Strategies on Development of Rural Communities in Northwest China. *In Applied Mechanics and Materials*, 641, 598-602.
- Zambrano, C. (2001). El racismo y la cuestión de los orígenes de un pueblo. *Politeia*, 27, 151-70.
- Zicardi, A. (2006). "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas", en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan, *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México*. Ceich-unam, puec, Estudios Históricos del Inah, Ciudad de México.

ANEXOS

1. GLOSARIO

- **Actividades primarias:** son un tipo de actividades económicas o productivas que comprenden todas las labores económicas basadas en la extracción de bienes y recursos provenientes del medio natural.
- **Aglomeración urbana:** masa más o menos compacta y densa de edificaciones, sean estas residenciales, industriales o equipamientos, junto con las correspondientes infraestructuras de comunicaciones y las zonas verdes o no edificadas (López L. , 2015).
- **Análisis territorial:** concepto que en su acepción genérica refiere a un estudio riguroso de los atributos de determinada unidad geográfica. Remite también a una de las fases convencionales del proceso de ordenación del territorio de la cual resulta un diagnóstico una vez que se realiza una interpretación del análisis (López L. , 2015).
- **Área no municipalizada:** es una división del departamento (antes corregimientos departamentales) que no forma parte de un determinado municipio. Se encuentran ubicados en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, lo cual para fines censales y establecer un identificador único de ellos, el DANE les ha asignado un código con la misma estructura de los municipios Contexto.
- **Área operativa:** Definida como el área de supervisión que está conformada por un número promedio de edificaciones y/o viviendas. Para la definición de este parámetro se considera la edificación y/o vivienda como la variable del diseño operativo. Este concepto es el pilar de la organización y diseño operativo y se constituye en la unidad de planeación que da lugar a la estructura de la operación estadística, al cálculo de los productos cartográficos y demás requerimientos del operativo (DANE D. N., 2018).
- **Área rural o resto municipal:** Se caracteriza por la disposición dispersa de las viviendas, y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado de nomenclaturas de calles, carreteras, avenidas y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **Área urbana:** espacio ocupado por construcciones, vías y zonas verdes, como jardines y parques urbanos y otros normalmente intersticiales y de dimensión poco significativa (agrícolas, boscosos e incultos), al cual corresponde una densidad poblacional relativamente elevada, un total de residentes significativo y donde además de la presencia humana destaca el importante papel que juegan las actividades económicas no agrícolas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **Base de datos:** conjunto de datos almacenados de forma estructurada. A fin de gestionar las bases de datos se utilizan programas informáticos designados como Sistemas de Gestión de Bases de Datos (SGBD), indispensables no solo en la estructuración, implementación y alimentación de la base de datos, sino también para una división de los datos existentes en bases de datos con múltiples aplicaciones y usuarios.

- **Cabeceras municipales:** es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Consejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **Cartografía:** se reconoce a la cartografía como disciplina científica y técnica y como herramienta indispensable para la representación gráfica y métrica de elementos espaciales y la producción de mapas y planos, además de modelos, diagramas e imágenes, en definitiva, todo tipo de documentación cartográfica (Jimenez Pelayo & Monteagudo López, 2001), con la relevancia conocida que ha mantenido a lo largo de siglos en el contexto cultural y social (Thrower, 2002).
- **Censo de población:** es el conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar o divulgar de alguna otra forma datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país, o de una parte bien delimitada de un país, en un momento determinado.
- **Centros poblados:** área adecuada y compleja, cargada de valores y significados, definida por su accesibilidad, por su carácter tridimensional, por la presencia de actividades terciarias de gestión y dirección pública y privada, por el comercio y, también, por funciones culturales y de diversión, que la convierte en espacio de animación, convivencia y encuentro. (López Trigal, 2015). El DANE lo utiliza para fines estadísticos, útiles para la identificación de núcleos de población y lo define como una concentración de mínimo veinte viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **Ciudad:** entidad de población de ciertas dimensiones y funciones especializadas en un territorio amplio. A nivel histórico las ciudades surgieron en las grandes civilizaciones de la antigüedad como Mesopotamia, Egipto o China, donde algunas localidades de varios cientos o miles de habitantes ejercían de centros del comercio y la artesanía, y lugar de asentamiento del poder y de fuerzas militares. Las ciudades fueron fundamentales para organizar el territorio de Grecia y Roma. El lento renacer de las ciudades en Occidente arranca del siglo XI, cuando comenzaron a crecer numerosas poblaciones centrales de pequeño tamaño y, asimismo, especializadas en la actividad mercantil (López L. , 2015).
- **Clúster:** grupo de cosas similares posicionadas o que ocurren de manera cercana entre sí (Diccionario de Oxford).
- **Concentración espacial:** Desde un punto de vista temático, las concentraciones espaciales se determinan principalmente a través de distribuciones socioespaciales de diversas variables (geografía), las economías de aglomeración y valores de usos del suelo (economía) y la segregación poblacional (sociología) (López L. , 2015).
- **Déficit cualitativo:** identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias que son susceptibles de ser mejoradas mediante intervenciones (DANE,2020). Para su medición tiene en cuenta cuatro componentes:
 - **Material de pisos:** número de hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables o duraderos, pero tienen pisos en tierra o arena.
 - **Hacinamiento mitigable:** para cabeceras y centros poblados se cuenta los hogares que habitan en viviendas en las que hay más y menos de cuatro personas por dormitorio. Para el área rural dispersa se contemplan los hogares que tienen más de dos personas durmiendo por cuarto.
 - **Cocina:** viviendas que no disponen de un lugar adecuado para preparar alimentos.
 - **Acceso a servicios públicos como:** acueducto – centros poblados y rural disperso, hogares que obtienen el agua para cocinar de un pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barro; agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en

bolsa. Alcantarillado - centros poblados y rural disperso: hogares que habitan en viviendas con servicio de sanitario tipo sin conexión; letrina; con descarga directa a fuentes de agua (bajamar); o si no tiene servicio sanitario. Energía: número hogares que presentan carencia del servicio o que registran deficiencias. Recolección de basuras: sin servicio de recolección (excepto rural disperso).

- **Déficit cuantitativo:** cuantitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, y para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock de las que se encuentran en buenas condiciones (DANE,2020). Para su medición tiene en cuenta cuatro componentes:
 - **Tipo de vivienda:** hogares que habitan en viviendas tipo “otro”: contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva, refugio natural.
 - **Material de paredes exteriores:** hogares que habitan en viviendas con paredes de materiales precarios o transitorios como: madera burda, tabla o tablón; caña, esterilla, u otros vegetales; materiales de desecho y los hogares que habitan en viviendas sin paredes
 - **Cohabitación:** hogares que habitan en una vivienda en la que hay tres o más hogares. En las cabeceras y centros poblados se consideran en déficit los hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otro hogar y en el caso en el que hay más de 6 personas en total en la vivienda.
 - **Hacinamiento no mitigable:** hogares con más de cuatro personas por cuarto para dormir.
- **Déficit habitacional:** es un indicador que permite identificar las carencias y necesidades habitacionales de los hogares que viven en viviendas particulares en un lugar determinado. Se entiende por vivienda a un lugar estructuralmente separado e independiente que está ocupado o puede ocuparse. La unidad puede ser una casa, apartamento, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva o cualquier refugio utilizado como lugar de alojamiento de un hogar o una persona.
- **Departamento:** de acuerdo con el Artículo 298 de la actual Constitución Política de Colombia, es una entidad territorial que goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la constitución y las leyes. Los departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal de intermediación entre la Nación y los municipios y de la prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.
- **Distribución espacial:** el término «distribución» se define como la acción y el efecto de distribuir, adquiriendo connotaciones concretas según el contexto en el que se emplea. En su uso más cotidiano, distribuir es simplemente repartir o dividir algo y colocar las partes en distintos lugares o asignárselas a distintas personas, atendiendo a diversos criterios, que pueden ser arbitrarios o responder a cuestiones asentadas en el derecho.
- **Enfoque territorial.** Este enfoque supone una propuesta que permite reducir la pobreza rural, dando pie a la reducción de las desigualdades. El enfoque territorial se hace tangible en la capacidad de articulación de variables, tanto públicas y privadas, en temas políticos, ambientales, económicos y sociales que permitan la creación de una hoja de ruta que impulse el desarrollo rural. Lo anterior, se da mediante la construcción de “espacios institucionalizados en los que los entes territoriales del Estado y los actores sociales de todo tipo actúen de forma conjunta, a través de formas organizativas donde todos tengan cabida y participación en la toma de decisiones” (DNP, 2014). Estos espacios se desarrollan correctamente en el enfoque territorial participativo, donde se busca entender la diversidad ecológica, cultural, social y económica de la población rural cerrando las brechas de exclusión de las mismas y generando un tejido social que permita la construcción de una sociedad próspera y equitativa. “en la nueva etapa de Colombia el desarrollo rural debe profundizar el concepto y la práctica de la participación social,

reconociendo, como lo señala el documento marco de Misión Rural, a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo” (DNP, 2014).

- **Grupos étnicos:** grupos humanos que se identifican a sí mismos y que son identificados por los demás en función de ciertos elementos comunes; comparten herencias de cosmovisión, identidad, organización social, valores, hábitos, usos y costumbres que caracterizan la interacción entre sus miembros y otros grupos; algunos de ellos mantienen una relación de armonía, equilibrio y espiritualidad con su territorio de origen. Los grupos étnicos que en Colombia gozan de derechos colectivos son: los indígenas; el pueblo ROM o gitano; los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y la población negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente y los palenqueros de San Basilio Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- **Hogar:** es una persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **Hogares comunitarios de Bienestar Familiar (HCB):** conocidos como hogares de madres comunitarias. Es una forma de cuidado de los niños promovida y financiada por el ICBF, en la que una madre se hace cargo, en su propio hogar, del cuidado de un grupo de niños a quienes proporciona nutrición y cuidado.
- **Hogar nuclear monoparental:** compuesto por un solo progenitor (padre o madre) y sus hijos. otros parientes (tíos, primos, hermanos, suegros) o personas sin parentesco con el jefe del hogar. Hogar unipersonal: compuesto por una sola persona (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).
- **Indicador compuesto:** un indicador compuesto es una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple (unidimensional) con base en un modelo conceptual subyacente. Puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo según los requerimientos del analista.
- **Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR):** es un índice compuesto que mide el beneficio marginal esperado de una potencial intervención de la política pública de vivienda rural, integra los enfoques de desarrollo en los que se sustenta el marco teórico de la (humano, rural y sostenible) y tiene el objetivo de obtener una clasificación territorial, para la focalización y priorización de la totalidad de los municipios y áreas no municipalizadas (ANM) del país. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).
- **Jefe o jefa de hogar:** Es el residente habitual que es reconocido por los demás miembros del hogar como jefe(a) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018).
- **La Red Unidos:** (anteriormente JUNTOS) es la estrategia del Estado Colombiano para dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema, en la que participan las entidades del sector público que cuentan con oferta social.
- **Mapa:** representación gráfica y métrica de una porción de territorio realizada sobre una superficie bidimensional, que puede ser plana o curva, como ocurre en los globos terráqueos. Para la Real Academia de la Lengua Española es «una representación del todo o parte de la superficie terrestre». En cualquier caso, los mapas son representaciones esquemáticas de la realidad que han sido realizadas con técnicas y sometidas a convenciones y reglas, que deben ser conocidas para poder interpretarlas. (López Trigal, 2015).
- **Municipio:** de acuerdo con el Artículo 311 de la actual Constitución Política de Colombia y la Ley 136 cd junio de 1994, es la entidad territorial fundamental de la división político – administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la Republica.

- **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2018).
- **Normalización:** Se refiere al proceso de transformación que se hace antes de cualquier agregación de datos, donde se ajustan valores de las variables que se encuentran en diferentes unidades de medida a una escala común (OCDE, 2008).
- **Población rural:** segmento de la población que habita en zonas rurales o centros poblados.
- **Población víctima:** se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, (Ley 1592, 2012).
- **Pobreza Multidimensional (IPM):** caracteriza la pobreza como algo que va más allá de la falta de dinero, teniendo en cuenta las dimensiones de la salud, la educación y el nivel de vida en la expansión de las oportunidades del ser humano de alcanzar una vida con razones para valorar. (PNUD, 2019). Mide las privaciones que debe enfrentar un hogar a través de cinco dimensiones y 15 variables, estableciendo que una persona está en condición de pobreza cuando tiene privaciones en al menos 5 de las variables seleccionadas (33% del total de privaciones). Para el IFVR se tomaron los datos de IPM calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con base en la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018.
- **Porcentaje de área con vocación agrícola:** Mide el porcentaje del área de suelo municipal que por sus características permite el establecimiento de sistemas de producción agrícola. Esta información resulta relevante para generar sinergias entre las soluciones de vivienda y el potencial productivo del suelo, se espera que a mayor ruralidad sea mayor el área con vocación agrícola de un municipio. La información fue tomada de la capa de vocación agrícola generada por la subdirección de agrología de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012) a escala 100k.
- **Población étnica:** Incluye indígenas, negros, afrocolombianos, raizal, palenqueros y ROM. Su inclusión se justifica dentro de un marco de atención diferencial y de desarrollo equitativo que busca visibilizar y compensar a las minorías étnicas del país. Se calcula con información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018.
- **Población rural:** población que habita en zonas rurales y centros poblados con base en los datos del censo poblacional de 2018 del DANE.
- **Predio rural:** es el ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial. (Catastro Bogotá).
- **Región:** es considerada como la porción de la superficie terrestre que posee identidad propia, producto de la influencia homogeneizadora de un elemento espacial (topografía, vegetación clima o bien actividad humana), (López Trigal, 2015).
- **Registro Único de Víctimas:** Herramienta técnica, que busca identificar a la población víctima y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población afectada por la violencia. Este registro se genera a partir de fuentes de información formadas a raíz de

leyes o decretos administradas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas las cuales se denominarán fuentes internas, y fuentes de información generadas por entidades ajenas a la Unidad, las cuales serán denominadas externas, que combinadas permiten identificar y ubicar al universo total de eventos y víctimas reconocidas por el Estado colombiano (UARIV, 2018).

- **Reserva indígena:** es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora (hoy INCODER), a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991. (Decreto 2164, 1995).
- **SISBEN:** es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan (Departamento Nacional de Planeación, DNP, s.f.).
- **Sistemas de información geográfica:** conjunto de herramientas compuestos por hardware, software, datos y usuarios, que permite capturar, almacenar, administrar y analizar información digital, así como realizar gráficos y mapas, y representar datos alfanuméricos. Según Burrough (1994) un SIG también puede verse como un modelo informatizado de la realidad geográfica para satisfacer unas necesidades de información concretas, esto es, crear, compartir y aplicar información útil basada en datos y en mapas. El objetivo de un sistema de información geográfica es la representación de la realidad para analizar y operar con esta. Para ello, es clave el almacenamiento y la estructuración de los distintos datos espaciales (López L. , 2015).
- **Territorio:** es un espacio delimitado por los grupos humanos en términos políticos y administrativos; refiere a las formas de organización de los pueblos y su gobierno, e incluye el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial y el mar patrimonial (López L. , 2015).
- **Vivienda rural dispersa:** se entienden como una única vivienda rural aislada de algún centro poblado y/o cabecera municipal y con posibilidad de autoprestación de servicios públicos. (Proyecto de ley número 076 de 2019).
- **Vivienda rural nucleada:** se entiende como la vivienda ubicada en aglomeraciones de más de 4 unidades de vivienda en zonas rurales aisladas de las cabeceras municipales. (Proyecto de ley número 076 de 2019)
- **Vivienda:** es un lugar estructuralmente separado e independiente, ocupado o destinado para ser ocupado por una familia o grupo de personas familiares que viven o no juntos, o por una persona que vive sola. La unidad de vivienda puede ser una casa, apartamento, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva o cualquier refugio ocupado o disponible para ser utilizado como lugar de alojamiento (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020).
- **Zona de reserva campesina:** regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. Se delimitan por el Consejo Directivo del INCODER (Ley 160, 1994).