El futuro es de todos · Gobierno de Colombia	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Entidad originadora:	*Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*
Fecha (dd/mm/aa):	*30/09/2020*
Proyecto de Decreto/Resolución:	*"Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3 y 2.1.10.1.1.4.6 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015"*

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

De la Política Pública y los programas del SFVR:

En el año 2015 los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Colombia, aprobaron la Agenda 2030, en la cual se establecieron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, la cual es conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De otra parte el acuerdo de paz, para el sector vivienda, establece una serie de compromisos que se encuentran en el punto 1 de Reforma Rural Integral (RRI) "contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural".

Para dar cumplimiento a lo establecido en la agenda y al acuerdo de paz, el estado colombiano ha realizado una serie de acciones, la primera de ella fue la expedición del CONPES 3918 del 2018, el cual establece las metas en los sectores de agua, saneamiento básico, vivienda y desarrollo urbano y territorial para la Nación. Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del 2019 se busca atender prioritariamente los aspectos que contribuyan a aumentar la equidad (económica, social, política, ambiental, etc.) entre las diferentes regiones y los grupos poblacionales pertenecientes al país, es así como a través de diferentes pactos, el PND integra objetivos y acciones orientados a cumplir los ODS, entre dichos pactos se destacan en el campo de la vivienda: i) el pacto por la sostenibilidad que apunta al desarrollo de vivienda sostenible, resiliente y ubicada lejos de la zona de riesgo, ii) el pacto por la productividad y equidad de las regiones con viviendas de acuerdo con las necesidades territoriales, condiciones topográficas y climáticas, iii) el pacto por la equidad de la mujer, con acceso a soluciones de vivienda para mujeres cabeza de familia y iv) el pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos con soluciones de vivienda con acceso a todos los servicios públicos.

Adicionalmente el PND en su artículo 255 establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Gobierno será el encargado de formular e implementar una política de vivienda rural y que a partir del año 2020 será la entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural. De acuerdo con esta asignación el MVCT para la estructuración de la política pública de vivienda rural - PPVR se expone la evolución del déficit habitacional en Colombia, y, posteriormente, se presenta un balance de las acciones que ha desarrollado el estado para asegurar el derecho a la vivienda digna en las zonas rurales y los actuales retos que tiene el sector.

1. Diagnóstico de la vivienda de interés social rural

1.1. Crecimiento demográfico y urbanización y conformación de hogares

La población en Colombia se encuentra concentrada en las áreas urbanas principalmente, 77,1% y 22.9% en la zona rural, según los datos del censo del DANE del 2018, y aunque ambas siguen creciendo, es mayor el crecimiento en la zona urbana, este crecimiento poblacional desmesurado deviene en distintas necesidades de los individuos y familias, siendo imperante, el acceso al suelo, a su vez implica demandas

de vivienda, fuentes de trabajo, transporte, servicios y equipamiento público, tanto en zonas urbanas, como en rurales. En Colombia también aumento el número de hogares, se pasó de 10.570.899 en 2005 a 14.243.223 en 2018 según el DANE.

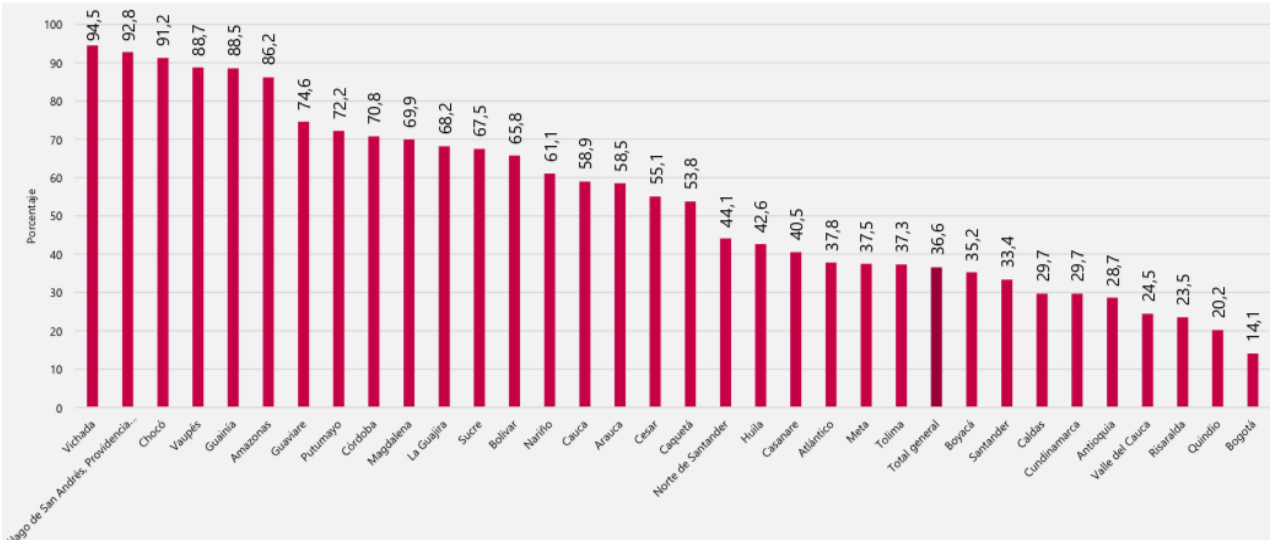
Los hogares en Colombia y su conformación, presentan transformaciones importantes, en los resultados del CENSO de población y vivienda de 2005, se tenía que el 33,2% de los hogares estaban conformados por 5 personas o más, pero para el CENSO 2018, los hogares conformados por más de 5 personas presentaron una reducción porcentual de 16,4 puntos y en concordancia los hogares con conformados por menos personas aumentaron, es así como la cantidad de hogares conformados por 1 persona paso de 11,1% en 2005 a 18,5% en 2018 y los hogares conformados por 3 personas pasaron de ser el 19,8% al 23,2% (DANE, 2018).

1.2. Evolución del déficit habitacional en Colombia

En las últimas dos décadas, Colombia ha presentado una significativa mejora en los indicadores sociales. Según Angulo, Gaviria y Morales (2013) desde el año 2000 el ingreso de los hogares aumentó sustancialmente, mientras el ingreso per cápita real de los hogares creció 36% entre 2002 y 2011, en este mismo periodo, la pobreza por ingresos bajó de 50% a 34% y la pobreza extrema, de 17% a 11 %.Según Ferreira y Ravalion (2008), Colombia continúa registrando uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina, 0,507 para 2017, lo que indica que el país sigue teniendo una deuda con la reducción de la desigualdad. En cuanto a la pobreza monetaria, en 2017 alcanzó el 26,9% a nivel nacional, mientras la pobreza multidimensional se ubicó en 17,0%. Al desagregar este último índice, se encuentra que dentro el 36,6% de los habitantes en Colombia no posee un techo para vivir o vive en viviendas de mala calidad, es decir, presentan déficit habitacional.

El acceso y las condiciones de la vivienda permiten entender parte de las dinámicas económicas y sociales del país, facilitan la identificación de la brecha entre el número total de hogares y los que viven en condiciones adecuadas. De manera que, asegurar el acceso a este bien reduce significativamente los índices de pobreza, lo que contribuye a su vez a la disminución de las brechas de desigualdad. Sin embargo, proveer un bien como la vivienda, constituye un desafío importante, dada la alta demanda y escases de recursos, a través de la siguiente Gráfica, se relaciona el déficit habitacional en Colombia según departamento, en donde se evidencia que en el departamento de Vichada (caracterizado por ser mayoritariamente rural), el 94,5% de los habitantes presentan déficit habitacional de vivienda, contrario a la ciudad capital, Bogotá en donde el 14,1% requiere satisfacer las condiciones de vivienda digna.

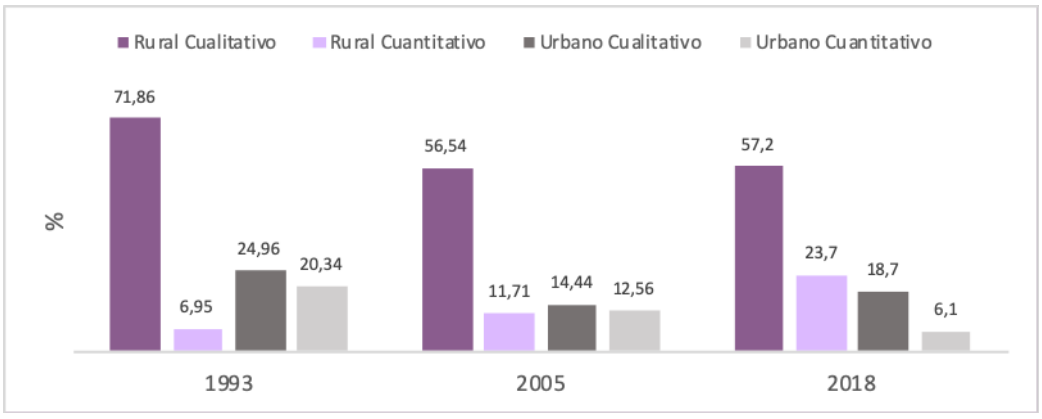
Gráfica 1 Déficit habitacional en Colombia por departamento



Fuente: CENSO Población y vivienda 2018 Colombia

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. De manera complementaria, mientras el déficit cuantitativo crece 3,4 veces en el campo, en las ciudades cae 3,3 veces.

Gráfica 2 . Evolución del déficit cualitativo y cuantitativo, según zona. Colombia, 1993,2005, 2018

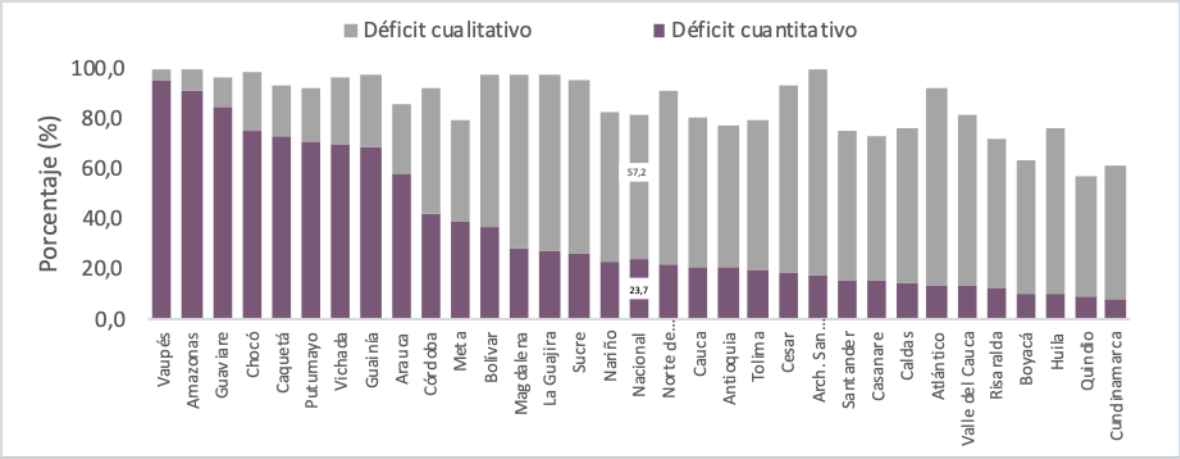


Fuente: Elaboración DVR con base en datos DANE.

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 Vaupés (95,7%), Amazonas (91,1%), Guaviare (85,1%), seguido por Chocó (74,9%) que se encuentra en el 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 con un déficit de 81,3%, encabeza la lista, seguido por los departamentos de

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

Gráfica 3. Déficit habitacional rural cualitativo y cuantitativo, por departamentos. Colombia 2018



Fuente: DANE, 2020

El censo del DANE (2018), señala que en Colombia el 9,8% de los hogares representan *déficit cuantitativo de vivienda*[1], esta cifra presenta una reducción importante al compararse para el 2005, cuando Colombia registró el 12,37% de hogares con carencias habitacionales. El déficit cuantitativo es ampliamente superior en los centros poblados y rural disperso, adicionalmente entre 2005 y 2018 evidenció un aumento significativo, pasando de 11,71% a 23,7% respectivamente. Contrario a ello, en las zonas urbanas o cabeceras municipales, el déficit cuantitativo de vivienda ha presentado una reducción significativa. El porcentaje de hogares con déficit cuantitativo fue de 12,56% en 2005, cifra que disminuyo para 2018 a 6,1%.

En cuanto al déficit cualitativo[2], según el Censo realizado por el DANE en 2018, en Colombia, establece que el 26,84% de los hogares habitan en viviendas con problemas cualitativos o susceptibles a ser mejorados, ya que las viviendas que ocupan presentaron deficiencias, en lo referente a la estructura de los pisos, hacinamiento mitigable, servicios públicos y lugar inadecuado para preparar los alimentos. En el Censo de 2005 esta cifra fue de 23,84%, lo cual representa un aumento de 3 puntos. En la cabecera municipal o zona urbana el déficit cualitativo afecta el 18,7 % de los hogares, mientras que en los centros poblados y rural disperso, esta cifra asciende a al 57,2%; respecto al Censo de 2005, se registran el 14,44% de hogares en las zonas rurales frente a 56,54% en las zonas urbanas.

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 beneficiarios han sido principalmente los residentes de las ciudades y zonas urbanas del país, mientras que la población que habita suelo rural continua sin atención de sus necesidades básicas que les permita superar la pobreza y disfrutar de una vivienda plena. 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, seguridad y servicios básicos para albergar a las familias.

[1] El Déficit Cuantitativo de Vivienda Identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock de viviendas en condiciones adecuadas de habitabilidad. Se consideran en déficit cuantitativo los hogares que habitan en viviendas tipo "otro" (contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva, refugio natural).

1.3. Retos de la vivienda social rural

El estudio realizado sobre los programas de vivienda de interés social rural ejecutados por el Gobierno Nacional y el ejercicio participativo realizado en la formulación de la PPVISR permitió identificar los principales retos que se tienen para disminuir el déficit habitacional en lo rural, a saber:

1.3.1. Asignación de los subsidios de vivienda de interés social

Dentro de la asignación de subsidios se busca que estos lleguen a la población con mayores necesidades habitacionales y en mayor nivel de vulnerabilidad. 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, 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, continúo como actor financiero para las soluciones de vivienda rural (Torres Salgado & Castro Falla, 2012).

Con el Decreto 1133 de 2000 se definió 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”, El Artículo 5 del mismo decreto definió 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...”. Estos subsidios se otorgaron en vigencias anuales, de esta manera las entidades oferentes postulaban a los hogares, estos proyectos se presentaban por parte de las entidades oferentes cuando existían convocatorias3, 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.

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, diseñar4 y aplicar proyectos con los hogares demandantes, cofinanciar y utilizar recursos subsidiados para ejecutar los proyectos de vivienda5. 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).

Mediante la resolución 026 de 2009, se estableció la priorización de las zonas a ser atendidas, la distribución de los 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

[3] 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.

[4] 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.

[5] 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.

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. 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, condición de 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.

La (Contraloría delegada sector Agropecuario, 2017, pág. 25) evidenció hallazgos sobre deficiencias en la formulación, seguimiento y cumplimiento de metas, instrumentos de política de VISR que no atienden a las expectativas de cambio social deseable, 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. Estos hallazgos se veían reflejados en el bajo número de soluciones de vivienda terminadas y entregadas, asignación de más soluciones a las entidades territoriales con mayor capacidad técnica para presentar proyectos, en 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.

1.3.2. Alta dispersión de subsidios

Si bien se ha ido ajustando la operación para adjudicación y entrega de subsidios, todavía se presentan deficiencias que se requieren ajustar. Según reporte de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha entregado 4.234 viviendas para la concreción de las más de 45 mil unidades que se encontraban pendientes desde otras vigencias (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019). 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

La Contraloría en las conclusiones de su estudio para el periodo 2000–2010, manifestó que se presentaron demoras en la ejecución de recursos por el incumplimiento de los oferentes en reunir los requisitos para desembolso, moras en la constitución y ejecución de pólizas, 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, el promedio de ejecución de algunos proyectos era 24 meses, aunque había otros

con más 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.

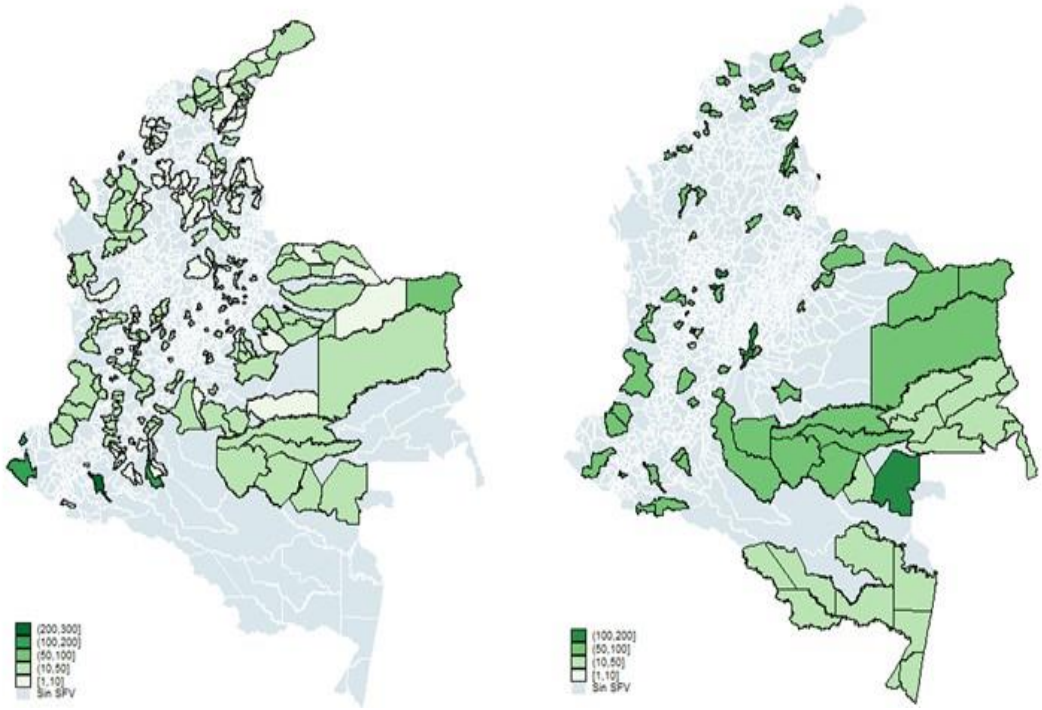
- Periodo 2011 a 2015

A partir del Decreto 1920 de 2011 se incorporaron las Gerencias Integrales; las cuales, tuvieron a su cargo la contratación de las interventorías, el direccionamiento de los flujos de recursos a las obras y el pago a contratistas, realizar el seguimiento a la inversión y ejecución, al igual que, remitir informes al Banco Agrario, entre otras funciones (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 una 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.

- 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, la priorización de los proyectos se hacía sin pensar en una asignación que buscara cierres financieros lo que conllevo a la dispersión de los recursos, tal como se puede observar en la siguiente gráfica.

***Gráfica 4* . 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).

El esquema incorporó varios elementos que afectaban el proceso, 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 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.

La alta dispersión de los cupos asignados obligaba a que la entidad operadora debía garantizar la oferta para todos los cupos asignados, al tener un número reducido de subsidios en una zona dispersa, los proyectos eran 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 conllevo 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).

1.3.3. Concepción de la vivienda como una infraestructura física

"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 a 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 necesidades6, 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). 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.

En línea con lo expuesto, el PNUD, expone la necesidad de tener una vivienda rural con un enfoque 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. (PNUD, Colombia rural, Razones para la esperanza, 2011, pág. 127).

1.3.4. 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. En dichos documentos si bien se identifican responsabilidades de seguimiento a diferentes actores de la cadena operativa y de política, estos no han venido funcionando de la manera más adecuada, esto se evidencia en 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 6 (seis) meses adicionales, para un total de 18 (diez y ocho) meses contados a partir del primer desembolso. Lo anterior no se cumple, el análisis de los proyectos VISR en el estudio denota un fuerte rezago e incumplimiento legal en su ejecución que en algunos casos llega a presentar periodos

[6] 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).

de construcción hasta de 7 años, por cuanto aún existen proyectos en desarrollo desde la vigencia 2003 y con avances de obra de apenas el 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 dentro de su informe que, al preguntarse sobre la evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural, el MADR no refirió haber evaluado directamente la política durante el periodo evaluado (2012-2015). Aseveró que está elaborando un "Manual específico para la Evaluación de la Política de VISR" [7], 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 SFVISR BAC, 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 PPVISR y que se hace necesario que esta política pública, cuente con mecanismos que permitan evaluar su efectividad y que faciliten la realización de ajustes en su implementación de forma oportuna y eficiente. El esquema de seguimiento y evaluación por lo tanto debe distinguir la medición de gestión, que es necesaria hacerla a todos los proyectos, que se adelanten en el Ministerio y 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.

De la metodología de focalización:

Es por esto que el Ministerio de Vivienda ciudad y territorio desarrollo una metodología que se estructuró en línea con los enfoques conceptuales de desarrollo humano, rural y sostenible bajo los cuales se articuló la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, tendiente a brindar soluciones habitacionales para reducir el déficit de vivienda y la pobreza rural, principalmente en hogares que viven en las zonas más alejadas del país, caracterizadas por ser territorios con una baja conectividad e infraestructura física, baja provisión de servicios públicos, que tienen baja capacidad técnica y financiera para el desarrollo de proyectos de vivienda.

En este sentido, la metodología de focalización se convierte en una herramienta estratégica para seleccionar técnicamente a la población que será beneficiaria de subsidios de vivienda de interés social rural, impactando positivamente en la calidad de vida, salud, seguridad, productividad, sentido de pertenencia, entre otros aspectos, de personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza y marginación socioeconómica.

[7] MADR. Asunto: Respuesta Solicitud de información sobre política VISR. Bogotá, 19 de enero de 2017.

En línea con los enfoques de desarrollo en los que se sustenta el marco teórico de la Política de Vivienda Rural (humano, rural y sostenible), y con el objetivo de obtener un valor numérico continuo por municipio, se diseñó el Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) para los 1122 municipios y áreas no municipalizadas (ANM) del país. Este índice se construyó a partir de tres dimensiones: 1) socioeconómica; 2) poblacional; 3) productiva, en las cuales se incorpora información estadística de siete variables de análisis (ver figura 2), las cuales al agregarse arrojan un puntaje numérico continuo para cada municipio con el cual se ordenan de mayor a menor. Así, aquellos territorios con mayor puntaje se ubican en la parte más alta del escalafón, representando mayores carencias y necesidades de atención, mientras que los que ocupan las posiciones bajas tienen menor prioridad para la Política.

Este índice de focalización se construyó siguiendo los lineamientos y buenas prácticas internacionales de la OECD (2008), con el objetivo de asegurar una focalización adecuada de beneficiarios, de manera transparente y con soporte estadístico. El IFVR se calcula de manera independiente para cada tipo de déficit habitacional: IFVR cualitativo y IFVR cuantitativo, permitiendo comparar territorios y seleccionar aquellos que se ajustan más a los objetivos de la política.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El ámbito de aplicación del proyecto de resolución es nacional.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece que: *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."*

- La Ley 3 de 1991, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones" dispone en su artículo 6º:

  Artículo 6°.Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

  La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres

comunitarias.

Los del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

(…)

- El artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 que dispuso que el Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural. Para este efecto el Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales correspondientes, respetando tanto el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y reglamentará la materia. Así mismo estableció que a partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda", administrará y ejecutará 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 o la norma que lo modifique, sustituya o complemente, así como los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, tanto urbana como rural.

- El artículo 2.1.10.1.1.1.1 del Decreto 1341 de 2020, "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural, dispuso que la formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural y el diseño del plan para la efectiva implementación de la política de vivienda rural estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

  Esta política pública se formulará y ejecutará con la finalidad de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramientos de vivienda encaminados a mejorar las condiciones de bienestar de la población ubicada en suelo rural y disminuir el déficit habitacional rural.

  El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución los criterios de distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces. De la misma manera, definirá los aspectos referentes al proceso de operación del subsidio familiar de vivienda rural, así como los municipios y grupos poblacionales en los cuales se podrán aplicar los recursos, y en su proceso de priorización tendrá en cuenta la población ubicada en las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y donde opere el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

- El artículo 2 Artículo 2.1.10.1.1.4.3 del Decreto 1341 de 2020, "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural", dispuso que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante acto administrativo, las condiciones específicas para el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Rural.

- El artículo 2 Artículo 2.1.10.1.1.4.6 del Decreto 1341 de 2020, “Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural”, dispuso que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o quien haga sus veces, enviará periódicamente al Fondo Nacional de Vivienda el listado de las personas a favor de las cuales se haya emitido sentencia ejecutoriada de restitución de tierras con orden de asignación de subsidio de vivienda rural. Para el caso de hogares que tengan miembros en ruta de reincorporación, el envío del listado corresponderá a la Agencia para la Reincorporación y Normalización o quien haga sus veces. Para efectos de lo anterior, los listados contendrán cómo mínimo: (…) 1. La identificación del hogar postulado al subsidio familiar de vivienda rural. (…) 2. La identificación del predio sobre el cual se aplicará el subsidio familiar de vivienda rural y la modalidad del subsidio por beneficiario. (…) 3. La constatación de que el hogar postulado cuente con el ánimo de asentamiento sobre el predio en el que se aplicará el subsidio familiar de vivienda rural. (…) Recibidos los listados de postulados, el Fondo Nacional de Vivienda iniciará el proceso de otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Rural.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Todas las normas desarrolladas se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

N/A

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)
(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no causan por sí mismas un impacto económico para el Estado o los particulares.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)
(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no causan por sí mismas un impacto presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)
(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no causan por sí mismas un impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)
Están contenidos en el documento técnico que hace parte de la misma resolución.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*(Marque con una x)*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*(Marque con una x)*
Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*(Marque con una x)*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*(Marque con una x)*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*(Marque con una x)*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*(Marque con una x)*

Aprobó:

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ
Jefe de la oficina Asesora Jurídica

CARLOS FELIPE REYES FORERO
Director del Sistema Habitacional