



La paz con
legalidad
es de todos

Gobierno
de Colombia

5

Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

• **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**



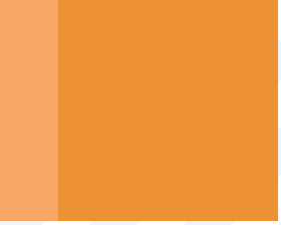
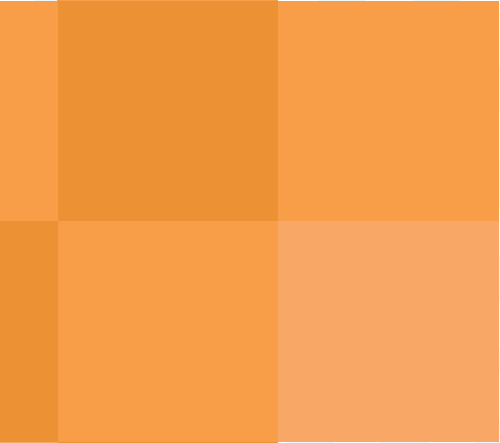
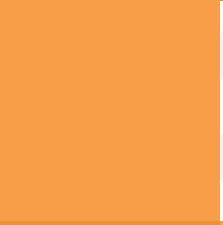
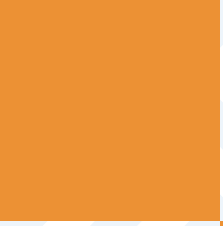
16

Planes Nacionales
Sectoriales

Paz con
Legalidad

Construir sobre lo
Construido

YA



Factor Infraestructura





La paz con
legalidad
es de todos

Gobierno
de Colombia

Jonathan Malagón González

Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio

Carlos Alberto Ruiz Martínez

Viceministro de Vivienda

José Luis Acero Vergel

Viceministro de Agua y Saneamiento

Sara Giovanna Piñeros Castaño

Directora de Vivienda Rural

Jonathan Malagón González

Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio

Equipo Coordinación y Redacción

Subdirección de Política y Apoyo técnico

Claudia Santos Nieto
Andrea Ortiz Perea
Andrés Julián Rojas Sánchez
Carol Perugache Rodríguez
Adriana Álvarez Palacio
Mauricio Vargas Pinto

Dirección de Vivienda Rural

Carlos Orejuela Noriega
Carlos Moreno Villamizar
Jorge Cuenca Osorio
Alejandro Araujo Perdomo
María del Pilar Chavarro Moncada
Colaboradores de la Dirección
de Vivienda Rural

Otras áreas del MCVT y Entidades

Oficina Asesora de Planeación del MVCT

Mesa Técnica de los Planes Nacionales Sectoriales:

Consejería Presidencial para la
Estabilización y Consolidación - CPEC

Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia de Renovación
del Territorio - ART



La paz con
legalidad
es de todos

Gobierno
de Colombia

Elaboración y Redacción

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

© Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio -
MVCT 2021

www.minvivienda.gov.co
Avenida Jiménez # 7A – 17
PBX (+571)2543300
Bogotá D.C., Colombia

Equipo Editorial

Gestión y Revisión de Contenido

Lucas Peña Lopera

Maria Juliana Navarrete

Diseño y Diagramación

Andres Castro Barreto

Apoyo del Equipo de Gestión de Informa-
ción de la CPEC - PMI

Sumario

Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

*Resumen Ejecutivo	10	4.2.2 Marco Estratégico	40
1. Introducción.....	12	5. Alcance Del Plan Nacional De Construcción Y Mejoramiento De Vivienda De Interés Social Rural - PNVISR	45
2. Antecedentes De La Vivienda De Interés Social Rural En Colombia	13	5.1 Construcción y definición del marco de acción	45
2.1 Base jurídica e institucional para la formulación del plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural	13	5.2 Alcance y objetivos del PNVISR	47
2.2 Resolución 179 de 2017 – plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural – PNVSR del MADR	18	5.2.1 Objetivo General	48
2.3 Tipologías y prototipos de vivienda rural en respuesta a las definiciones Normativas	21	5.2.2 Objetivos Específicos	48
3. Marco Normativo Del Plan.....	23	6. Estrategias Y Acciones Del Plan	49
4. Marco Conceptual Del Plan.....	26	6.1 Diseño e implementación de una metodología de focalización para el otorgamiento de subsidios de vivienda interés social rural	53
4.1 Diagnóstico base para la formulación de la política pública de vivienda rural - PPVR.....	26	6.1.1 Diseño de una metodología de Focalización	53
4.1.1 Retos de la Ruralidad.....	26	6.2 Modelo operativo para la construcción de vivienda de interés social rural	58
4.1.2 Dificultades de la Vivienda de Interés Social Rural en Colombia	31	6.2.1 Definir los elementos institucionales, actores y procedimientos en la operación del programa (máximo 4).....	59
4.1.3 Definición del problema.....	36	6.2.2 Estructuración de modelos de ejecución y desarrollo de prefactibilidades técnicas y financieras de los proyectos de VISR ...	60
4.2 Definiciones De La Política Pública De Vivienda Rural	37	6.3 Soluciones de VISR adaptables a las regiones y con componente de saneamiento básico	62
4.2.1 Marco Teórico de la Política.....	37	6.3.1 Definir e instaurar lineamientos para la estructuración y construcción de proyectos de VISR	64

6.3.2 Establecer las determinantes para la estructuración y presentación técnica de proyectos de VISR	70	8.3 Supuestos	105
6.4 Estrategia de relacionamiento y modelo de acompañamiento social en proyectos de VISR	82	*Bibliografía	106
6.4.1 Acción estratégica Construyamos Juntos	84	*Anexos	110
6.4.2 Acompañamiento social y Participación de beneficiarios en los proyectos de VISR	85	*Anexo a) Cronograma indicativo de soporte sobre estrategias y a acciones del PNCVISR	110
6.5 Acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación institucional	87		
6.5.1 Fortalecimiento Institucional para la formulación de proyectos de vivienda VISR	88		
6.5.2 Estructuración y gestión de un Banco de Tipologías de VISR	90		
6.5.3 Articulación interinstitucional de soporte para la inclusión de políticas, programas, planes e instrumentos de gestión en el desarrollo de proyectos VISR	92		
6.6 Diseñar un sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento de la política pública de vivienda de interés social rural	94		
6.6.1 Sistema de información, seguimiento y gestión de conocimiento	94		
7. Financiación del Plan	97		
7.1 Esfuerzo fiscal adicional	98		
7.2 Supuestos trabajados en la elaboración de los flujos de recursos	98		
8. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación	100		
8.1. Indicadores generales	100		
8.2 Indicadores municipios PDET	101		



Plan Nacional de
Construcción y
Mejoramiento de
Vivienda Social Rural



*Resumen ejecutivo

En el marco de la formulación de la Política Pública de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, se estructura un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR; el cual, no solo tiene como base los lineamientos generales que son determinantes de la política sino también, lo dispuesto en el Decreto Ley 890 de 2017¹ y que recoge lo suscrito en materia de Vivienda Rural en el Primer Punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en el año 2016.

Con el fin de establecer la situación actual de la vivienda rural, se presenta desde la política pública un estudio inicial asociado a la evolución del déficit habitacional² en Colombia a partir del análisis del déficit cuantitativo y cualitativo. A manera de contexto, durante los últimos 70 años la población en el país creció de manera significativa pasando de 11,3 millones en el año 1950 a 50,2 millones de habitantes³ en el año 2020 y en donde 12 millones, aproximadamente una cuarta parte de estos habitantes corresponde a población rural (DANE, 2020). Lo anterior, igualmente se encuentra asociado a la transición de la población del ámbito rural al urbano, si bien el crecimiento promedio anual de población rural fue del 1,1% entre 2005 y 2018, las áreas rurales pasaron de un 61% a un 24% de la población, en el mismo periodo de tiempo (DANE, 2020).

Se establece como objetivo del presente plan: *“Ejecutar la Política Pública de Vivienda Rural a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones, que permitan promover condiciones de vida digna, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reducir los índices de pobreza y contribuir al desarrollo humano, rural y sostenible”*. Los objetivos específicos son: i) Diseñar e implementar un instrumento de focalización georreferenciada, con enfoque diferencial y actualizable; ii) Formular lineamientos y parámetros para la construcción y mantenimiento de soluciones habitacionales adecuadas; iii) Estructurar, regular e instaurar un modelo operativo; iv) Promover la participación y el diálogo social en la gestión de los proyectos de vivienda rural en el territorio; v) Desarrollar una estrategia de asistencia técnica y articulación institucional asociada a la VISR, y vi) Establecer e implementar un Sistema de Información, Seguimiento y Gestión del Conocimiento de la Política pública.

Las seis (6) estrategias son: i) Diseño e implementación de una metodología de focalización para el otorgamiento de VISR; ii) Modelo Operativo para la construcción de VISR; iii) Soluciones de VISR adaptables a las regiones y con un componente de saneamiento básico; iv) Estrategia

1 Al igual la Sentencia C-570/17 que declara Exequible el Decreto Ley por su compatibilidad con la Constitución.

2 El déficit habitacional corresponde al indicador que refleja dos tipos de carencia de vivienda, una cuantitativa y otra cualitativa. El déficit cuantitativo de vivienda hace referencia a la diferencia entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas apropiadas existentes en el país; es decir, el porcentaje de hogares que requieren una vivienda. Mientras que, el déficit cualitativo de vivienda, indica el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con deficiencias en estructura o disponibilidad de servicios públicos, pero cuya solución no necesariamente implica la construcción de una nueva vivienda.

3 De esta población, de acuerdo con las cifras del Censo realizado en el año 2018, se auto reconocieron como población indígena, 1.905.617 personas, que frente a los 1.392.623 indígenas censados en el año 2005; corresponde a un crecimiento del 36,8%.

de Relacionamiento y Modelo de Acompañamiento social para el desarrollo de proyectos de VISR; v) Acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación interinstitucional; vi) Diseño de un sistema de Información, Seguimiento y gestión del Conocimiento. Las anteriores estrategias se desarrollan a través de once (11) acciones.

La financiación para implementar los objetivos y las estrategias del presente plan al año 2031 se estiman de manera indicativa, y fue trabajada con base en los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y, a partir del año 2023, el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP del sector vivienda proyectando un crecimiento del 3% de la inflación hasta el año 2031 de acuerdo con el supuesto macroeconómico de la inflación del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP. Así entonces, los recursos son aproximadamente en \$3,72 billones a precios de hoy; estos recursos financiarían subsidios a vivienda nueva por valor de \$2,51 billones, subsidios a mejoramiento de vivienda por valor de \$1,02 billones y costos operativos por valor de \$196 mil millones. Con lo anterior, se identifica la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación que apoyen al cumplimiento de las metas propuestas en aproximadamente \$1,7 billones.

1. Introducción

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural - PNVISR es la hoja de ruta y planeación del qué y el cómo se va a implementar la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) para Colombia, a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones, que permitan promover el acceso a una vivienda digna, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo y contribuir al desarrollo humano, rural y sostenible. Está construido este documento con una visión holística, correlacionado directamente con el Decreto Ley 890 de 2017, así como da respuesta al Plan Marco de Implementación – PMI y con la política de estabilización “*Paz Con Legalidad*”.

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.

La Política de Vivienda de Interés Social Rural se diseñó teniendo en cuenta las prácticas socioculturales, económicas y ecológicas de la población rural colombiana, en un escenario de estabilización y consolidación. En ese sentido, tanto la política como el plan resaltan la importancia del diálogo social y la participación de las comunidades, dentro del ciclo completo de los proyectos asociados a la construcción y mejoramiento de vivienda rural en el país. Durante la construcción de la política se logró 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.

Paralelamente, se trabajó con los diferentes técnicos del ministerio en el diagnóstico de barreras históricas de la vivienda de interés social rural en Colombia, barreras que durante el diálogo con los territorios y con las comunidades dieron como resultado la identificación de las siguientes dificultades: i) Alta dispersión en la asignación de los subsidios de vivienda de interés Social; ii) Fallas en la ejecución de los proyectos; iii) Viviendas no adecuadas a las necesidades de la ruralidad y iv) Seguimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural.

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural - PNVISR desarrolla a partir de su objetivo general, seis (6) objetivos estratégicos, seis (6) estrategias y once (11) acciones que buscan no solo la implementación de las disposiciones de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR), sino también contribuir en la ejecución de los compromisos establecidos mediante el Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano, Reforma*

Rural Integral”, en el primer punto del Numeral 3.2.3; y los cuales, igualmente, se encuentran consignados en el Decreto Ley 890 de 2017.

Finalmente, el presente documento desarrolla un plan indicativo de financiamiento al año 2031, el cual aborda la necesidad de crear nuevas fuentes de recursos adicionales al PGN, para lograr el objetivo general, teniendo en cuenta los compromisos para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto la Equidad” y los recursos para cumplir el CONPES 3932 e indicadores Plan Marco de Implementación - PMI PDET al año 2031.

2. Antecedentes de la Vivienda de Interés Social en Colombia

En el marco de la formulación de la Política Pública de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, se estructura un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR; el cual, no solo tiene como base los lineamientos generales que son determinantes de la política sino también, lo dispuesto en el Decreto Ley 890 de 2017⁴ y que recoge lo suscrito en materia de Vivienda Rural en el Primer Punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en el año 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estudiaron determinantes de carácter jurídico, técnico y financiero que anteceden la definición de dicha política y que, de igual forma, hacen parte del proceso para el desarrollo de estrategias y acciones a implementar mediante el presente plan. A continuación, se analizan antecedentes del componente normativo y técnico, principalmente.

2.1. Base jurídica e Institucional para la Formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

La vivienda en Colombia -particularmente la vivienda de interés social rural-, se convirtió en la estrategia para enfrentar problemas de salubridad y ausencia de saneamiento básico en diversas zonas de territorio nacional hacia la tercera década del Siglo XX, mediante la intervención estatal y la conformación de instituciones públicas encaminadas a su desarrollo como fueron el Banco Central Hipotecario – BCH en el año 1932, el Instituto de Crédito Territorial – ICT

4 Al igual la Sentencia C-570/17 que declara Exequible el Decreto Ley por su compatibilidad con la Constitución.

mediante la Ley 200 de 1939 y, específicamente en el ámbito rural para el año 1931 la Caja de Crédito Agraria, industrial y Minero, (Montoya P., 2019).

Por intermedio de la Constitución del año 1936, se incorporó la función social de la propiedad, la cual permite la declaratoria de utilidad pública de la tierra urbana y rural; e igualmente, se integraron conceptos de política sectorial y económica orientadas a mejorar las condiciones de las poblaciones más desfavorecidas, entre ellas, la población campesina. En respuesta a lo anterior, se promovió la construcción de casa para los trabajadores de grandes empresas y granjas familiares campesinas, donde se estableció mecanismos de financiación individual que contemplaban la entrega de un auxilio gratuito que oscilaba entre el 20 y el 25% del costo de la vivienda, una cuota inicial del 10% y un subsidio a la tasa de interés (MVCT, 2014).

No obstante, fue solo con la promulgación de la Constitución del año 1991 y por medio de su artículo 51, que se estableció la vivienda digna como un derecho⁵ para la población colombiana, en donde “(...) *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 viviendas*”. Adicionalmente, con el artículo 64 se establece la obligación del Estado de promover, entre otras cosas, el acceso a la vivienda para esta población y la cual cita: “(...) *las obligaciones que tiene el estado, para promover una serie de beneficios para los trabajadores agrarios en aras de mejorar las condiciones de vida de la población campesina*” (Constitución Política de Colombia, 1991).

En el mismo año y de forma previa a la Constitución, se expidió la Ley Tercera de 1991 por la cual, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social mediante la integración de entidades públicas y privadas cuyas funciones estuvieran dirigidas a “(...) *La financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas con esa naturaleza*”; según lo estableció su artículo Primero. Además, a través del artículo 6, esta Ley creó el Subsidio Familiar de Vivienda “(...) *como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley*” y asimismo, definió que “*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*” (Ley 3a, 1991).

De otra parte, mediante esta Ley y su artículo 10, igualmente, se presentó una reforma asociada al ITC, que a partir de ese momento paso a denominarse el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE, el cual mantenía su naturaleza de fomentar las soluciones de vivienda de interés social en articulación con la Caja de Crédito, Industrial y Minero S.A, en lo particular a la vivienda rural. Al mismo tiempo, es importante mencionar que se realizaron modificaciones parciales mediante las leyes 281 de 1996, 617 de 2000, 1469 de 2001 y 1537 de 2012 (Resolución 179, 2017).

A partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 que corresponde a la Ley de Desarrollo Territorial y por la cual, se estableció que todos los municipios del país debían formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial -POT; mediante el Capítulo X - Vivienda de Interés Social se desarrolló el concepto de Vivienda de Interés Social – VIS, según el artículo 91, como

5 Mediante Sentencias como la T-4250/18, la Corte Constitucional establece de manera posterior a la carta constitucional que la vivienda es un derecho fundamental.

“aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho de la vivienda de los hogares de menos ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional (...)”, e igualmente dispuso que, “(...) para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidad básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos” (Ley 388 , 1997).

Adicionalmente, el artículo 92 determinó que los municipios deben identificar sus necesidades en materia de la vivienda de interés social, tanto en nueva como en mejoramiento integral; y así, definir objetivos de mediano plazo, estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En este mismo sentido, el artículo 96 estableció que adicional a las entidades definidas en la Ley Tercera -previamente descrita-, las entidades territoriales y sus institutos descentralizados cuya función estuviera asociada a brindar apoyo a la VIS, serían también otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda.

Para el año 1999, se establecieron normas generales en materia de vivienda mediante la Ley 546 de dicho año; en donde, se señalan entre otras disposiciones, los objetivos y criterios generales para regular por parte del Gobierno Nacional un sistema especializado de financiación, la creación de instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, al igual que se dictan medidas asociadas con impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. Lo anterior, con el fin de proteger el patrimonio de las familias representado en la vivienda, fomentar y proteger el ahorro y facilitar el acceso a crédito entre los beneficiarios, entre otros temas. La Ley 16 de 1990 creó la Línea de Crédito del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO y el decreto Ley 890 de 2017 modificó el artículo 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. (MVCT, 2020)

Por otro lado, el Decreto 1133 de 2000 determinó 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”*. De igual forma, decretó la creación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social mediante el Decreto 2243 de 2005, la cual definió las condiciones de los hogares beneficiarios al subsidio, estableciendo un mecanismo de postulación de beneficiarios de manera colectiva y finalmente, las tres modalidades objeto de subsidio, 1.) Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, 2.) construcción de vivienda nueva y 3.) adquisición de vivienda nueva.

A su vez, la Ley 1114 de 2006 por la cual se modificó la Ley 546 de 1999 y artículos de la Ley 789 de 2002 y Ley 973 de 2005; estipuló mediante el artículo Primero que el Gobierno, destinará a la Vivienda de Interés Social Rural -VISR, el 20% de los recursos presupuestales apropiados anualmente para la VIS. Sin embargo, aclara que sí, al final de la vigencia este porcentaje no es colocado en vivienda rural, el remanente será trasladado a cubrir la demanda urbana (Resolución 179, 2017).

El Decreto 1071 de 2015, que corresponde al Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural; reglamentó en el Libro 2 – Parte 2, el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR *“(...) en dinero o en especie para áreas rurales*

como instrumento para facilitar una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos”. En ese sentido, en su artículo 2.7.2.6, este decreto determinó el monto del SFVISR a partir dos bolsas diferenciales en donde, en la Bolsa Nacional, la Modalidad de Mejoramiento contaba con hasta 16 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV y para la modalidad de Construcción de Vivienda Nueva el monto correspondía a 55 SMMLV -sin incluir transporte en ambos casos-; mientras que, para el caso de las bolsas de proyectos estratégicos y postulación especial de población víctima, los montos respectivos para cada modalidad llegaban a los 22 y los 60 SMMLV, incluyendo transporte (Decreto 1071, 2015).

Asimismo, estableció lineamientos respecto a las responsabilidades relacionados al otorgamiento, administración y ejecución del subsidio de forma tal que sea cumplido de forma eficiente y eficaz por los actores allí descritos. Entre otras disposiciones, este decreto también estableció lineamientos y reglamentación técnica y operativa del modelo de implementación del subsidio, tipologías, modalidades a subsidiar, estructuración y formulación de proyectos, así como guías de trabajo social y ambiental.

Sin embargo, se presentaron modificaciones al decreto expuesto en los párrafos anteriores a través del Decreto 1934 de 2015, que cambió la reglamentación y el valor del SFVR. Entre otras disposiciones, igualmente estableció mediante el artículo 2.2.1.1.8 la definición de “*Tipología de Vivienda de Interés social Rural*”, como la propuesta técnica y financiera presentada por parte de la Entidad Otorgante⁶ y conformada por el presupuesto y el desarrollo constructivo y estructural de la solución de vivienda mediante el conjunto planimétrico. De la misma manera, determinó que la tipología debía permitir la ampliación o desarrollo progresivo de la vivienda por parte del beneficiario, así como, el cumplimiento en la incorporación de características propias de la región en el diseño de las tipologías y asociadas a condiciones del clima, la geografía, la topografía y la cultura (Decreto 1934 de 2015).

Con la suscripción el 24 de noviembre de 2016 del Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC -EP; y en consideración de lo establecido en el Numeral 3.2.3 del Primer Punto “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano, Reforma Rural Integral*” que busca sentar las bases para la transformación integral del campo, incluyendo condiciones de bienestar; se expidió el Decreto Ley 890 de 2017. Mediante este Decreto Ley, se dictaminaron las disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVSR, que debía tener como base para su desarrollo los cuatro (4) criterios definidos dentro del Acuerdo Final - los cuales serán presentados más adelante- y, asimismo, designó al MADR como responsable de su generación, en un lapso no mayor a 30 días calendario y contados a partir de la expedición del documento (Decreto Ley 890, 2017).

Consecuentemente a la firma de los acuerdos y en virtud de lo pactado en el punto 6.1.1., se evidenció la necesidad de poner en marcha un proceso de planificación de largo plazo, en consideración a los procesos y la arquitectura institucional para lograr la construcción de la paz. Es por esto por lo que surge el Plan Marco de Implementación -PMI, el cual fue construido y aprobado mediante el documento CONPES 3932 de 2018, en el que se generan los

6 Entidad encargada de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación -PGN, o de las contribuciones parafiscales.

lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI y cuyo propósito es promover la sostenibilidad de las medidas entre los años 2017 y 2031. El PMI contiene 501 indicadores y un costo de ejecución indicativo de COP \$129,5 Billones de pesos para el año 2016, (DNP, 2018).

De otra parte, mediante del Decreto 1052 de 2019, se presentó nuevamente una modificación al Decreto 1071 de 2015 y en particular, al artículo 2.2.1.2.2. con relación a la modalidad de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico del SFVISR y en donde se contempló, la implementación de tres acciones que debían ser diagnosticadas de manera integral y en el siguiente orden de prioridad: *a.) Vivienda Saludable Rural*- asociada a las obras cuya finalidad era mantener la vivienda rural en las debidas condiciones sanitarias, *b.) Vivienda y Seguridad Estructural* – la cual hace referencia a aquellas obras prioritarias de seguridad estructural, y *c.) Vivienda rural y módulo habitacional* que complementa mediante un módulo de habitabilidad (estructura independiente) la solución de vivienda rural con diagnóstico integral y disponibilidad de una fuente mejorada de agua (Decreto 1052, 2019).

Recientemente, con el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 a través del cual, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”; se estableció que a partir del año 2020 la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural se encuentra a cargo del MVCT. Además, por su importancia en dicha formulación se hace relevante mencionar que, mediante el artículo 279 se hace referencia a la dotación de soluciones adecuadas de aguas para el consumo humano y el manejo de aguas residuales tanto en áreas urbanas como en zonas rurales, en donde, para este último, no solo los municipios deben asegurar la atención de las necesidades básicas mediante la implementación de soluciones alternativas, de carácter colectivo o individuales a partir de los esquemas diferenciales definidos y bajo la reglamentación vigente; sino que será el MVCT quien establecerá la definición de Asentamientos Humanos Rurales y Viviendas dispersas que hacen parte del componente rural de los Planes de Ordenamiento (Ley 1955 , 2019).

Asociado a lo anterior, mediante Resolución No. 844 del 2018, se establecieron los requisitos técnicos para los proyectos de agua y saneamiento básico de zonas rurales, en sus etapas de perfil, planeación construcción y puesta en marcha; que conlleven a la prestación de servicio de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, de la misma forma que al aprovisionamiento de agua para el consumo humano y doméstico y el saneamiento básico a partir de las disposiciones de la Ley 142 de 1994, Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1077 de 2015 (Resolución 0844 , 2018). Adicionalmente, el Viceministerio de Agua del MCVT se encuentra trabajando igualmente en la adopción del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, como parte de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, que corresponde al documento equivalente al presente plan para el sector agua y saneamiento básico, a partir de los ya referidos lineamientos establecidos en el Acuerdos de Paz y el CONPES 3932 de 2018.

Finalmente, y como resultado de las disposiciones de la Ley 1955 de 2019, se expidió por parte del MVCT el Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020, mediante el cual, se adicionó lo relacionado a la Política Pública de Vivienda Rural bajo el Título 10 a la parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que corresponde al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

2.2. Resolución 179 de 2017 – Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural – PNVSR Del MADR

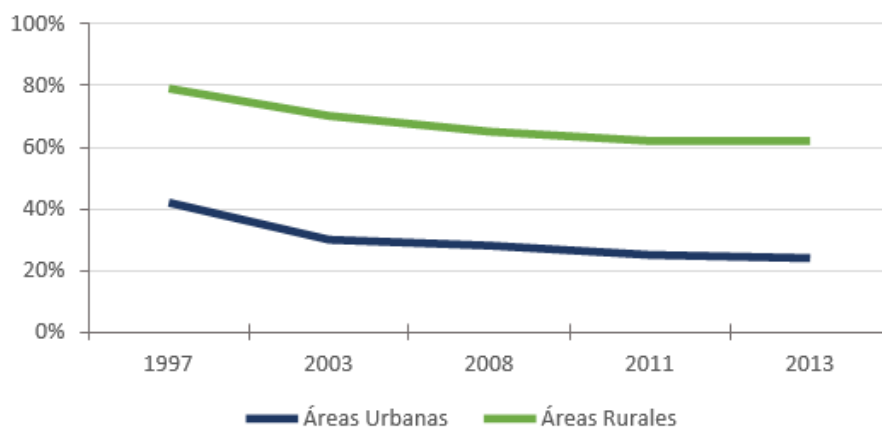
El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural – PNVSR, se adoptó mediante la Resolución No. 179 de 2017 y fue desarrollado por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR en concordancia de las disposiciones del Decreto Ley No. 890 de 2017, el cual fue relacionado previamente.

El Plan, determinó como su objetivo general *“Garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan el campo a través de una solución de vivienda social rural subsidiada ajustada a las condiciones del entorno rural, regional y cultural, que cuente con una solución alternativa de agua potable y saneamiento básico, enfoque diferencial en el acceso, participación activa en la ejecución de las comunidades beneficiadas y asistencia técnica en el mantenimiento y sostenibilidad de la solución”* (Resolución 179, 2017).

Este objetivo, tiene en consideración algunos antecedentes históricos como es el conflicto armado y los grandes desafíos asociados a la dispersión presente en la ruralidad. Lo anterior, junto con una menor presencia del Estado en determinadas áreas del territorio, conllevó a una baja capacidad institucionalidad en diversos municipios del país y, asimismo, a tener altos niveles de pobreza y rezagos sociales y económicos particularmente en sus áreas rurales (Resolución 179, 2017).

De acuerdo con cifras presentadas en el año 2015 por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, a través de la Misión para la Transformación del Campo, si bien se había presentado una reducción significativa de 18 puntos porcentuales tanto para las zonas urbanas y rurales con relación al déficit habitacional entre el año 1997 y el 2013; aún para este último año, se presentaba una diferencia o brecha significativa cercana al 38% del déficit habitacional de las áreas rurales sobre las áreas urbanas, como se ilustra en la FIGURA 2.1 (DNP, 2015).

Figura 2.1. Déficit habitacional en Colombia 1997-2013



Fuente: Misión Rural. Cálculos de DNP con datos DANE (ECV 1997-2013)
Recuperado: MVCT, 2020.

Con base en lo anterior, la formulación del plan a cargo del MADR, tuvo como base las estrategias y acciones ya establecidas dentro del Programa de Vivienda de Interés Social Rural - VISR, por medio del cual, se ejecutaba el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural – SFVISR, bajo los lineamientos del Decreto 1071 de 2015 y que contaba con recursos de Presupuesto General de la Nación – PGN y los instrumentos de acceso a crédito vigentes para soluciones VIS y VIP rural. (Resolución 179, 2017) Adicionalmente, acogió los cuatro (4) criterios establecidos en el decreto Ley, que corresponden a:

1. Aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, en consideración de las particularidades del medio rural y las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
2. Promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar acceso a agua potable y manejo de aguas residuales.
3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y 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 la vivienda, se fijarán atendiendo a los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
4. Participación de las comunidades – hombres y mujeres – en la definición de las soluciones de vivienda y en ejecución de los proyectos.

Resultado de esta articulación, el Plan⁷ del MADR fue estructurado a partir de siete (7) estrategias y 27 acciones para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. A continuación, se presentan de manera breve cada una de las estrategias y desde una visión general, las acciones que las conforman:

1. Soluciones de vivienda rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural. A partir de cuatro acciones específicas se desarrolla esta estrategia que, se asocia directamente con los dos primeros criterios del Decreto Ley 890 de 2017. Las cuatro acciones están referenciadas a la creación de portafolios tanto para vivienda nueva como mejoramientos, documentos técnicos de estándares mínimos y guías para el desarrollo progresivo de las viviendas.
2. Potenciales beneficiarios y enfoque diferencial para el acceso al subsidio.
3. Otorgamiento y ejecución de subsidios para construcción y Mejoramiento VISR.
4. Otorgamiento y ejecución de créditos para construcción y Mejoramiento de VISR.

7 Se hace importante mencionar que el PNVSR del MADR se encuentra vigente, siendo este la hoja de ruta para la Construcción y Mejoramientos de Vivienda Rural en consideración de los compromisos adquiridos y los subsidios otorgados por dicho Ministerio antes del año 2020. Su vigencia dependerá del cumplimiento de los rezagos por parte del MADR, los cuales consisten en las viviendas pendientes por entregar por parte de esta cartera ministerial.

5. Otorgamiento de subsidios para población cuyos predios han sido restituidos y reincorporada a la vida civil.

Estas cuatro estrategias se formulan con base en el tercer pilar definido dentro del Decreto Ley y están conformadas por un total de 15 acciones específicas. Dentro de estas acciones, se establecen las condiciones y mecanismos para la selección de beneficiarios y el otorgamiento de la financiación -subsidio o crédito- en cada uno de los escenarios requeridos de acuerdo con el tipo de población objeto del beneficio. Adicionalmente, se establece la necesidad de definir e implementar un modelo operativo, así como, actividades de carácter interinstitucional que den soporte al cumplimiento de dichas acciones al mismo tiempo que las disposiciones normativas establecidas dentro del Decreto 890 de 2017.

6. Generación de capacidades comunitarias y participación activa de los beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos.

La sexta estrategia del plan está directamente relacionada con el último criterio definido por el Decreto Ley 890 de 2017. Asociado a la participación comunitaria y social con respecto a las actividades del Plan, esta estrategia está conformada por cinco (5) acciones específicas dentro de las cuales se contempla la socialización y participación de beneficiarios en la estructuración de proyectos, la generación de capacidades comunitarias para el acompañamiento de los proyectos, guías de vinculación de mano de obra de los beneficiarios para la construcción de las viviendas y finalmente, un Manual y una estrategia de participación de estas comunidades dentro de los comités de vigilancia.

7. Asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de vivienda social rural subsidiadas.

Finalmente, la última estrategia tiene una orientación transversal a las disposiciones del Decreto Ley teniendo en consideración el contenido de las tres (3) acciones que se definen. La primera de ellas está asociada a una guía de trabajo social y ambiental enfocada a la apropiación, mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de vivienda. De otra parte, se plantea un Sistema de evaluación y seguimiento al igual que una Guía de Buenas prácticas para el manejo de agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, el PNVSR del MADR estableció la temporalidad de su implementación con un horizonte estimado de 15 años y se proyectó un monto de inversión aproximado de COP \$20 Billones. Igualmente, se establecieron componentes asociados al ámbito geográfico, la secuencia, las fuentes de financiación y los actores necesarios para su implementación. Finalmente, con el fin de facilitar el proceso de seguimiento y verificación a lo establecido no solo en los Acuerdos sino también, a lo estipulado en el Plan, se identificaron 35 indicadores (Resolución 179, 2017).

2.3. Tipologías y Prototipos de Vivienda Rural en Respuesta a las Definiciones Normativas

Como se hizo referencia en el apartado 2.1 del presente capítulo, se establecieron en el marco del Decreto 1071 de 2015 las condiciones mínimas de construcción de Vivienda de Interés Social Rural nueva a través del artículo No. 2.2.1.2.5 y en el cual, se definieron entre otras disposiciones las condiciones físicas de la vivienda, a partir de: “(...) un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados, con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas” (Decreto 1071, 2015).

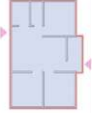
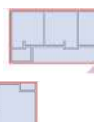

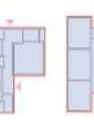
Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó un análisis de carácter técnico a 16 tipologías y prototipos que habían sido desarrollados bajo este lineamiento jurídico, para dar respuesta a los programas de vivienda rural a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR. A continuación, se presentan los resultados más relevantes sobre dichas viviendas analizadas, teniendo en cuenta que los resultados más específicos se encuentran desarrollados en el Manual Técnico de Parametrización, que corresponde a un anexo técnico de este plan.

Asimismo, dicho análisis, tuvo en consideración la definición morfológica de las tipologías junto con los sistemas estructurales asociados principalmente a mampostería confinada, estructura metálica y estructuras y fachadas alternativos e industrializados; lo que permitió identificar el área útil y los costos resultantes de cada una. En este sentido, se pudo establecer de manera general, que en promedio el área construida de las viviendas era de 54,83 m²; mientras que, con respecto al promedio del costo directo de los 16 prototipos, este valor es de 39 SMMLV —el equivalente a COP \$34,12 Millones en consideración del salario mínimo definido para el año 2020—; lo que representa aproximadamente, un valor por m² de costos directos de COP \$616 Mil⁸.

A continuación, se presenta a través de la Tabla 2.1, matriz de resumen con los resultados del análisis de tipologías adelantado por el MVCT.

8 Área promedio, valor promedio de la vivienda y valor promedio por metro cuadrados calculados por parte del MVCT a partir de información suministrada y analizada sobre prototipos de vivienda rural previamente desarrollados.

Tabla 2.1. Matriz de resultados tipologías y prototipos analizados

TIPOLOGÍA	IDENTIFICACIÓN	ESTRUCTURA	ÁREA	PROGRAMA					ÁREA ES- TRUCTURA	VALOR x M2	
				ESTAR		SERVICIO		CIRCULACIÓN			PRODUCTIVO
				3 HAB.	E. MULTIPLE	COCINA	BAÑO				
COMPACTA 	VPN1	Metalica	51,85	51,15%		23,61%		10,95%	4,31%	10,01%	\$ 692.941
	VPN3	Metalica	50,83	60,67%		14,22%		8,46%	5,25%	11,39%	\$ 706.846
	VPN4	Metalica	53,61	53,96%		19,12%		16,51%	4,36%	6,04%	\$ 670.192
	VPN5	Metalica	55,05	47,28%		32,62%	E	10,14%	3,00%	6,96%	\$ 652.661
	VPN13	Mamposteria Confinada	53,73	48,91%		22,58%		11,78%	4,95%	11,78%	\$ 596.669
	VPN14	Mamposteria Confinada	53,62	48,47%		24,17%	E	12,61%	4,08%	10,67%	\$ 617.400
PROMEDIO			53,12							PROMEDIO	\$ 656.118
DISPERSA 	VPN2	Metalica	51,03	61,32%		20,60%		0,00%	6,68%	10,01%	\$ 704.076
	VPN7	Mamposteria Confinada	53,05	38,72%		24,86%		12,57%	15,00%	8,84%	\$ 526.635
	VPN11	Alternativo/ Industrial	57,68	75,69%		21,06%	E	0,00%	0,00%	3,24%	\$ 622.902
	VPN12	Alternativo/ Industrial	58,32	69,63%		19,79%	E	0,00%	0,00%	10,58%	\$ 616.067
PROMEDIO			55,02							PROMEDIO	\$ 617.420
LINEAL 	VPN6	Mamposteria Confinada	55,25	38,35%		24,52%		24,60%	3,53%	9,00%	\$ 556.362
	VPN8	Alternativo/ Industrial	55,87	45,70%		18,95%	E	22,77%	3,94%	8,65%	\$ 578.450
PROMEDIO			55,56							PROMEDIO	\$ 567.406
DISPERSA 	VPN9	Alternativo/ Industrial	54,80	45,16%		23,01%	E	25,78%	3,07%	2,97%	\$ 601.204
	VPN10	Alternativo/ Industrial	54,80	42,03%		20,75%	E	23,72%	3,03%	10,47%	\$ 612.336
	VPN15	Alternativo/ Industrial	57,45	50,48%		11,73%		23,32%	0,00%	14,46%	\$ 625.396
	VPN16	Mamposteria Confinada	54,80	42,12%		20,27%	E	23,81%	2,92%	10,88%	\$ 655.639
PROMEDIO			55,46							PROMEDIO	\$ 623.644
PROMEDIO GENERAL			54,79								\$ 616.146,99

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020

En lo que corresponde al programa arquitectónico, se pudo establecer que el 100% de los prototipos cumplían con la inclusión según las disposiciones normativas en cuanto a tres (3) habitaciones, baño y cocina. Sin embargo, asociado al espacio productivo, que se refiere a un cuarto de herramientas dadas sus dimensiones; este, solo era contemplado en el 88% de los prototipos estudiados. A su vez, el 69 % incluía áreas exteriores de terraza o porche (cubierto) y tan solo el 31%, de esto prototipos contemplaba la inclusión de un espacio múltiple⁹; mientras que, en lo que respecta a zona de lavadero, el 94% de los prototipos incluían este espacio,

9 Espacio Múltiple o Multifuncional es una zona de la vivienda adaptable para el funcionamiento opcional de: área social, estudio, o un espacio para desarrollar actividades productivas. Con instalación eléctrica para iluminación y equipos domésticos, con iluminación y ventilación natural en cada una de las áreas adaptadas (MAVDT, 2011).

donde el 31% contemplan su instalación al interior de la vivienda y el 63% lo ubicaban al exterior de esta¹⁰.

De otra parte, se estudiaron las proporciones de áreas de estos espacios con relación al área construida, mediante la agrupación de espacio según su naturaleza. En este sentido, el área de “*estar*” conformado por las habitaciones y el espacio múltiple, el área de “*servicios*” conformado por Cocina -incluyendo área de comedor al interior del mismo espacio-, baños y zona de alberca o lavadero; el área de “*circulación y transición*” que incluye corredor y terrazas o porches; y finalmente, el espacio “productivo” asociado únicamente al cuarto de herramientas o depósito.

Como resultado de este último nivel de análisis, se pudo determinar que el área de “*estar*” corresponde en promedio a un 50% del total del área construida, alrededor de 27,45 m² habitables; el área de “*servicios*” correspondía a un 21,23% del área total construida y equivalente a un promedio de 11,63 m² habitables. Para los espacios de “*circulación y terrazas*” se destinaba un promedio de 8,62 m², correspondiente al 15,5% del área construida; mientras que, el espacio destinado al cuarto de herramientas o depósito, contaba con una superficie habitable de 2,29 m², equivalente al 4,18% del área construida. El 100% del área de la vivienda, lo complementa el área destinada de muros tanto de fachada como interiores, para los cuales se requiere de un aproximado del 8% del área construida, según sea el caso del sistema estructural.

3. Marco Normativo del Plan

El desarrollo e implementación del presente documento, tiene como base normativa las definiciones de una serie de Leyes y Decretos asociados no solo a lo que compete a la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural - PNCVISR, en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT y en consideración de las determinantes de los Acuerdos de Paz suscrito en el año 2016; sino también, otras disposiciones asociadas a la calidad de la vida de los hogares, la vivienda digna como derecho fundamental y la incorporación de programas de vivienda en el ordenamiento territorial, entre otros. Si bien algunas de estas disposiciones fueron presentadas en el capítulo anterior como parte de los antecedentes de la vivienda rural en Colombia, se hace relevante citarlas nuevamente como soporte jurídico del Plan a cargo del MVCT.

En este sentido, la Constitución Política de Colombia estableció la Vivienda Digna como derecho¹¹ de toda la población en su artículo 51 y en donde, para ser efectivo este derecho, el Estado fijará las condiciones que permitan promover planes de vivienda de interés social, mecanismos de financiación a largo plazo y ejecución de estos programas. Asimismo, el artículo 64 definió que, en aras de mejorar las condiciones de la vida de la población campesina, es obligación del

10 Datos calculados por parte del MVCT a partir de información suministrada sobre prototipos de vivienda rural.

11 Como se hizo referencia previamente, la Corte Constitucional mediante diversas sentencias, establece que la vivienda es un derecho fundamental.

Estado promover una serie de beneficios para los trabajadores agrarios. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Igualmente, la Ley Tercera de 1991 determinó a través del artículo primero que, mediante la articulación de entidades públicas y privadas cuyas funciones estuvieran encaminadas a la financiación, construcción, mejoramiento, habilitación y legalización de títulos de viviendas de interés social, se creará el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. De la misma manera, el artículo no. 6 estableció la creación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, como un aporte estatal tanto en dinero como en especie, otorgado una única vez y donde el monto de dicho subsidio sería determinado por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor de la solución de vivienda y las condiciones de los beneficiarios (Ley 3, 1991). Esta Ley ha sido modificada de manera parcial por las leyes 281 de 1996, 617 de 2000, 1469 de 2001 y 1537 de 2012 (Resolución 179, 2017).

A su vez, la Ley 388 de 1997 que corresponde a la Ley de Ordenamiento Territorial, desarrolló en su Capítulo X artículo 91 el concepto de Vivienda de Interés Social -VIS como *“aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho de la vivienda de los hogares de menos ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional (...)”*; de la misma forma que dispuso que la VIS se dirigirá a la atención de la población más pobre del país y de manera prioritaria a partir del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI y resultados de los estudios de ingresos y gastos. Indistintamente, el artículo 92 también determinó que a partir de las necesidades en materia construcción de vivienda nueva y mejoramiento de VIS identificado por los municipios y distritos, definirán los objetivos, estrategias e instrumentos para la ejecución de programas, de acuerdo con las normas generales sobre uso del suelo y tendientes a la solución del déficit correspondiente a mediano plazo (Ley 388, 1997).

El Decreto 1133 de 2000, que reglamenta las Leyes 49 de 1990, Tercera de 1991 y 546 de 1999 ; por su parte, estableció en el artículo primero que el objetivo de la Política Pública en vivienda de Interés Social Rural, corresponde a ofrecer a la Población Rural e indígenas los medios y condiciones que permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar el acceso a servicios básicos por intermedio del mejoramiento de la calidad de vida de los hogares de bajos ingresos a través de acciones de intervención en el hábitat y la vivienda. También, determinó mediante el artículo 2 que el ámbito de aplicación de dicha política corresponde a las áreas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial acorde con las disposiciones del Capítulo IV de la Ley de Ordenamiento Territorial. Finalmente, mediante el artículo 9 dispone que la destinación y valor del subsidio se podrá destinar a la generación de soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción de vivienda en sitio propio y vivienda nueva (Decreto 1133, 2000).

De otra parte, la expedición del Decreto Ley 890 de 2017 que busca sentar las bases para la transformación Integral del Campo a partir de las determinantes establecidas en el numeral 3.2.3 del Primer Punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano, Reforma Rural Integral” como parte de los Acuerdos de Paz suscritos el 24 de noviembre de 2016; decretó mediante su artículo primero la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, de la misma manera que la formulación de una política de vivienda rural acorde al artículo no. 2. En ambos casos, dicha responsabilidad recaía sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR.

En cuanto a la implementación del Plan y según lo descrito en el artículo 3, este “(...) *deberá contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa o nucleada y con soluciones de agua para el consumo humano y doméstico, así como saneamiento básico, individuales o colectivas*” (Decreto Ley 890, 2017)

Asociado a lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-570 de 2017, determinó conexidad estricta entre el Decreto Ley y el Acuerdo de Paz al considerar que establece la creación de instrumentos indicados en este último, haciendo referencia tanto al Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural como la Política de vivienda de Interés Social Rural. Asimismo, porque establece la atribución de facultades a entidades que, por su naturaleza, concurren al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final, de la misma manera que consagra la creación de procedimientos necesarios para su ejecución y los medios de apropiación y conservación de recursos para la implementación. Por lo tanto, esta sentencia declara Exequible dicho Decreto Ley al estar acorde a la Constitución Política de 1991, en particular con las definiciones de los artículos 51 y 64 (Sentencia C-570, 2017).

De otra parte, el documento CONPES 3932 de 2018, que fija los lineamientos para la articulación del Plan Marco de implementación - PMI del Acuerdo Final con los instrumentos de Planeación, programación y seguimiento a las políticas públicas del orden Nacional y Territorial, de igual forma que promueve la sostenibilidad y la coherencia de las políticas encaminadas a la construcción de una paz estable y duradera en el escenario del posconflicto; lo cual fue aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final - CSIVI. A su vez, retoma los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, en donde se encuentra el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (DNP, 2018).

En el año 2018, la Corte Constitucional se refirió a la Vivienda digna y las diversas referencias hechas al respecto de este tema, mediante la Sentencia T-420/18 y con base a las determinantes nuevamente del artículo 51 de la carta Política así como, del Pacto internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales -PIDESDC; como un derecho asociado “*a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”. Igualmente, en donde para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas tener una Vivienda Digna consiste en “*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*”. Esta última definición, se asocia al concepto de “*Condición de habitabilidad*” como “*una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes*” (Sentencia T-420, 2018)

Ahora bien, mediante la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”; a través de la Ley 1955 de 2019 y específicamente, mediante su artículo 255, se estableció que el Gobierno Nacional diseñará un plan para la implementación efectiva de una política de vivienda Rural. En este sentido, a partir del año 2020, la competencia sobre la formulación y ejecución de una Política de Vivienda Rural fue asignada al MVCT, siendo entonces la entidad encargada de coordinar y liderar la ejecución de proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda enfocadas a la disminución del déficit habitacional rural. De la

misma manera, determinó que será a través del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda la que administrará y ejecutará los recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN destinados a las inversiones para vivienda de interés social y rural.

Consecuentemente, mediante el Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020, se realizaron modificaciones al Decreto 1077 de 2015 que corresponde al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; en donde a través del artículo primero, se incorporó el Título 10 a la parte 1 el Libro 2, el cual contiene las disposiciones correspondientes a la Política Pública de Vivienda Rural y Subsidio Familiar de Vivienda Rural (Decreto 1341, 2020).

Finalmente, el MVCT mediante la Resolución No. 536 de 2020 del 19 de octubre de 2020, se expidió entre otros temas, la adopción de la Política de Vivienda de Interés Social Rural, en donde se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1, 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. Asimismo, se incluyeron a esta resolución la adopción de la metodología de focalización de beneficiarios del Subsidio de Vivienda Interés Social Rural - SVISR, reglamentar el SFVR en sus modalidades de Vivienda nueva de Interés Social Rural y Mejoramiento de Vivienda Rural (Resolución 536, 2020).

4. Marco Conceptual del Plan

El presente marco conceptual expone los hallazgos sobre la situación actual de la vivienda rural mediante el desarrollo de un diagnóstico que antecede la política, al igual que las determinantes definidas bajo la formulación de dicho instrumento, lo que conllevan al desarrollo de lineamientos, objetivos y estrategias que den respuesta a las metas trazadas y, por lo tanto, a las necesidades de la ruralidad colombiana. A continuación, se presentan tanto los hallazgos como los lineamientos de la Política Pública que permiten establecer el alcance del presente documento.

4.1. Diagnostico Base para la Formulación de la Política Pública de Vivienda Rural - PPVR

4.1.1. Retos de la Ruralidad

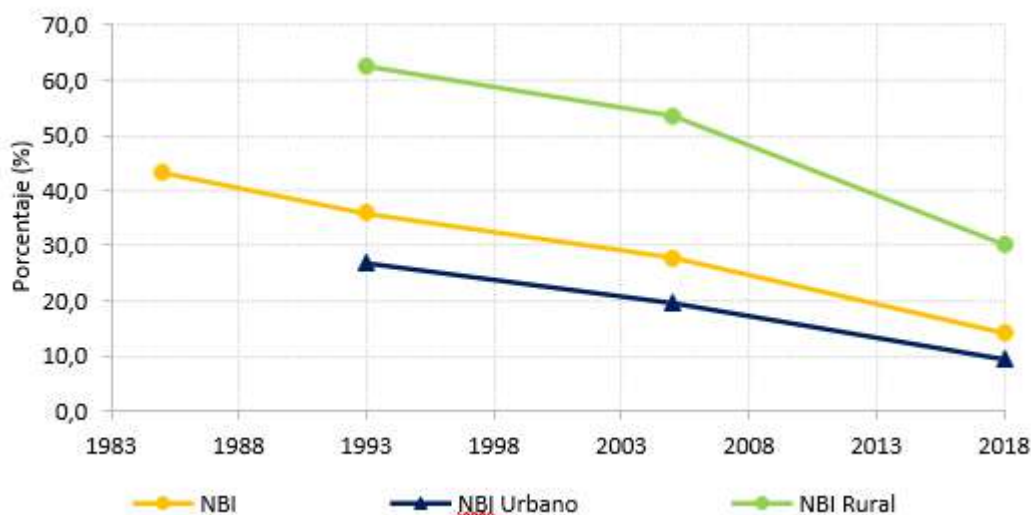
Con el fin de establecer la situación actual de la vivienda rural, se presenta desde la política pública un estudio inicial asociado a la evolución del déficit habitacional¹² en Colombia a partir del análisis del déficit cuantitativo y cualitativo. A manera de contexto, durante los últimos 70

12 El déficit habitacional corresponde al indicador que refleja dos tipos de carencia de vivienda, una cuantitativa y otra cualitativa. El déficit cuantitativo de vivienda hace referencia a la diferencia entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas apropiadas existentes en el país; es decir, el porcentaje de hogares que requieren una vivienda. Mientras que, el déficit cualitativo de vivienda, indica el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con deficiencias en estructura o disponibilidad de servicios públicos, pero cuya solución no necesariamente implica la construcción de una nueva vivienda.

años la población en el país creció de manera significativa pasando de 11,3 millones en el año 1950 a 50,2 millones de habitantes¹³ en el año 2020 y en donde 12 millones, aproximadamente una cuarta parte de estos habitantes continúa siendo población rural (DANE, 2020). Dicho crecimiento, igualmente refleja una transición de rural a urbano, pasando de un 61% a un 24% de población rural, en donde adicionalmente el crecimiento promedio anual de población rural fue del 1,1% entre 2005 y 2018, (DANE, 2020).

Asimismo, si bien en términos generales el Índice Nacional de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI se redujo en un 67,4% durante un periodo de 35 años entre 1983 y 2018; aún persiste una brecha entre las zonas urbanas y las zonas rurales como se observa en la Figura 4.1, y en donde en esta última, los NBI se encuentran 20,8 puntos porcentuales por encima de las áreas urbanas, 30,2% rural y un 9,4% urbano (MVCT, 2020). Al desagregar los componentes que conforman los NBI y analizar su comportamiento dentro de las zonas rurales, se evidencia que los mayores avances presentados en este mismo periodo de tiempo se asocian esencialmente a la inexistencia escolar (-90%) y los servicios públicos inadecuados (-82%), lo que repercute directamente en la calidad de vida en el corto plazo. No obstante, como se puede observar en la TABLA 4.1, los componentes que menor avance presentaron corresponden a viviendas inadecuadas en un 13,6% de los hogares rurales y dependencia económica en un 10,3% (DANE, 2020).

Figura 4.1. Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), según area.colombia, 1985-2018.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020.

13 De esta población, de acuerdo con las cifras del Censo realizado en el año 2018, se auto reconocieron como población indígena, 1.905.617 personas, que frente a los 1.392.623 indígenas censados en el año 2005; corresponde a un crecimiento del 36,8%.

Tabla 4.1. Evolución de los NBI por componentes en áreas rurales 1985-2018

COMPONENTE DE NBI	1985	1993	2005	2018
Vivienda Inadecuada	25,9%	23,7%	28,3%	13,6%
Servicios básicos insuficientes	48,9%	19,2%	14,8%	8,7%
Hacinamiento	25,9%	24,4%	19,5%	9,6%
Inasistencia escolar	30,8%	16,4%	7,3%	3,1%
Dependencia económica	19,5%	23,3%	23,6%	10,5%

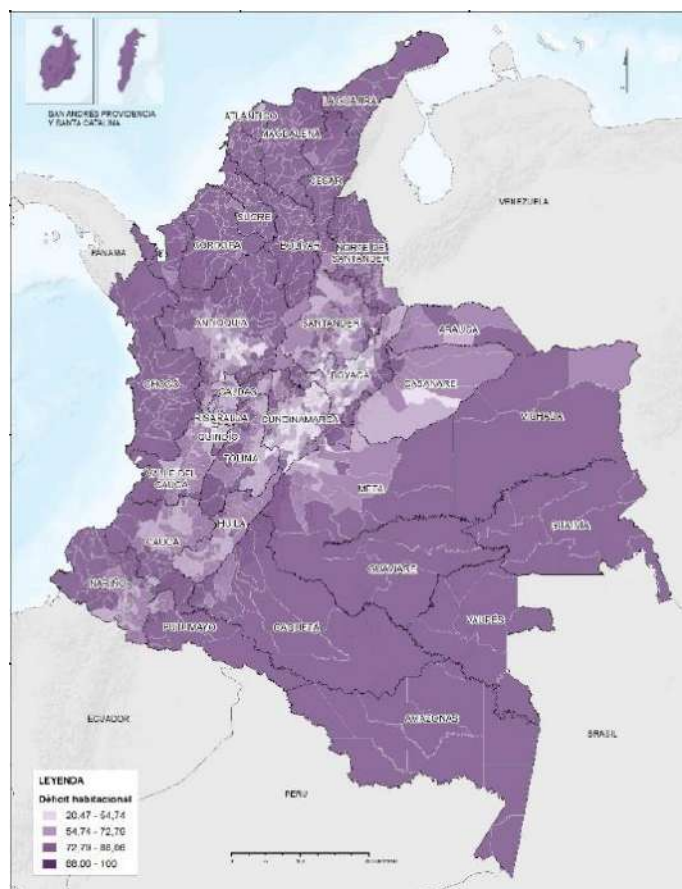
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021.

De otra parte, con los resultados obtenidos a través del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE; de los casi 14 millones de hogares que hay en el país, el 36,59%, - 5,1 millones de hogares- presentaban déficit habitacional. Asimismo, se estableció que de esos hogares el 46,3% responden a hogares rurales, unos 2.382.740; de los cuales el 80,99% se encuentran en déficit; siendo 698 mil en déficit cuantitativo, mientras que el déficit cualitativo corresponde a 1.684.292 hogares (DANE, 2020).

En lo que compete solo al análisis de los resultados del Censo 2018 en materia de vivienda rural¹⁴, con la nueva metodología aplicada por el DANE, el déficit habitacional está en un 80,9%, siendo el déficit cualitativo rural de 52,2%, en el caso del déficit cuantitativo este es del 23,7%. Porcentajes que se hacen más críticos al analizar la situación habitacional de algunas zonas del país, en donde 16 entidades territoriales, que incluyen áreas no municipalizadas presentan un déficit del 100% mientras que solo tres (3) municipios que corresponden a Cota en el Departamento de Cundinamarca, así como Marinilla y Rionegro en Antioquia, tienen indicadores inferiores al 30% (MVCT, 2020). De la misma manera, como se puede observar en la FIGURA 4.2, es la región central la que presenta menor déficit, siendo el territorio con mayor desarrollo e infraestructura social, contrario a lo que pasa en las áreas periféricas que cuentan con menor densidad poblacional y es donde, se podría afirmar, se cuenta con mayor presencia de población étnica (MVCT, 2020).

14 La Metodología 2020 excluyen a los hogares que habitan en viviendas étnicas o indígenas. Esto se hace con el fin de poder aplicarles una metodología que sea exclusiva para este tipo de viviendas y que reconozca las particularidades de su naturaleza estructural y de habitabilidad.

Figura 4.2. Déficit habitacional rural por municipios 2018

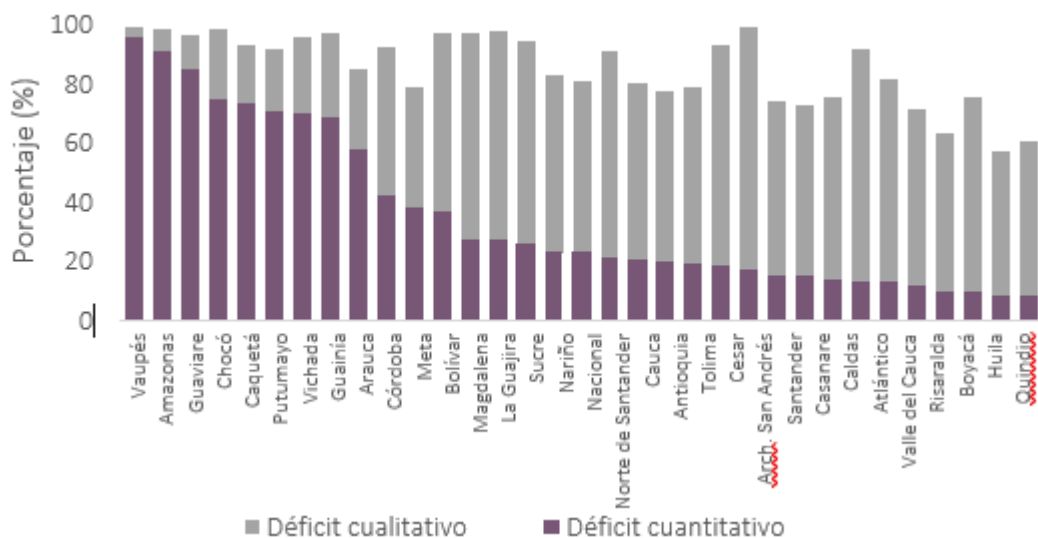


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018.

Recuperado y Modificado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020.

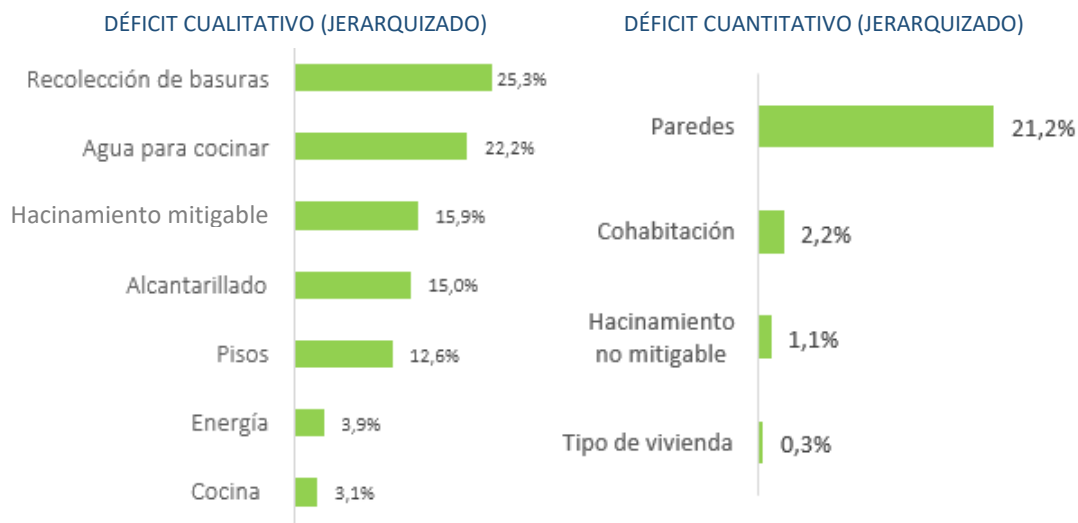
Lo anterior, se validó al realizar la comparación por departamentos y por tipo de déficit, en donde el déficit cuantitativo que conlleva a la necesidad de construir vivienda nueva, los departamentos de Vaupés, Amazonas y Guaviare presentan porcentajes del 95,7%, 91,1% y 85,1%, respectivamente. Asimismo, en la Región Pacífica, es el Departamento del Chocó el que presenta mayor déficit, con un 74,9%. Por el otro lado, y como se puede observar en las necesidades de mejoramientos de vivienda para reducir el déficit cualitativo rural, se centran en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con un 81,3%, seguido por otros departamentos de la Región Caribe como son Atlántico con un 78,7%, Cesar con un 74,6%, la Guajira con un 70,4% y finalmente, Magdalena con 69,9% (MVCT, 2020).

Figura 4.3. Déficit cuantitativo y cualitativo rural por Departamentos, 2018.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018.
Recuperado y Modificado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020.

Figura 4.4. Déficit habitacional por dimensiones, 2018



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018.

Como se pudo observar en la FIGURA 4.4, al desagregar el indicador de déficit cualitativo en sus dimensiones jerarquizadas y que afecta 1.684.292 de hogares; se encontró que los tres (3) componentes con mayor afectación son la recolección de residuos sólidos con una incidencia del 25,2%, la prestación de agua para consumo humano con un 22,2% y finalmente, el hacinamiento mitigable con un 15,9%. La sumatoria de estos tres componentes tiene una incidencia de más del 60% en las viviendas rurales.

En lo que compete al déficit cuantitativo y los más de 689 mil hogares rurales afectados, al desagregar sus componentes principales, se encontró que la variable con mayor peso dentro del indicador corresponde al material de las paredes, con una incidencia cercana al 22%. En las dimensiones asociadas al hacinamiento no mitigable, cohabitación y tipo de vivienda, la participación de estos componentes en la evaluación del déficit cuantitativo de los hogares rurales era del 1,1%, 2,2% y 0,3%, respectivamente (DANE, 2020).

A partir de estas cifras, en el proceso de formulación de la Política de Vivienda de Interés Social Rural se concluyó que, si bien se han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de vida de los colombianos, siguen sin atenderse las necesidades de la población rural, en donde los indicadores de NBI y déficit habitacional demuestran las desigualdades socioeconómicas y las brechas estructurales entre el campo y la ciudad. Lo anterior, sugiere entonces que la Política debe garantizar -mediante las acciones a implementar a través de este documento- el acceso a viviendas dignas en cumplimiento de las normas técnicas de calidad, seguridad y servicios básicos (MVCT, 2020).

4.1.2. Dificultades de la Vivienda de Interés Social Rural en Colombia

De otra parte, el diagnóstico para la formulación de la política incluye un análisis de factores implementados históricamente por parte del Gobierno Nacional para contrarrestar las deficiencias presentes en la vivienda rural. A continuación, se presentan cuatro (4) de estos factores relevantes que han dificultado la implementación de los programas correspondientes a la vivienda de interés social rural en el país.

- **Alta dispersión en la asignación de los subsidios de Vivienda de Interés Social**

A partir del año 1990, se han promulgado una serie de leyes y decretos que buscaban establecer lineamientos para la provisión de viviendas rurales enfatizando el rol del Estado como promotor y cofinanciador; como fue el caso de la Ley 3 de 1991 o el Decreto 1133 de 2000 que conllevaron a que el Banco Agrario de Colombia, acorde a coeficientes y cupos departamentales, otorgara año a año el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural - SFVISR, para la construcción de viviendas que cumplieran las condiciones de espacio, saneamiento, higiene básica y calidad estructural (MVCT, 2020).

De otra parte, como se establece en el Anexo I de la Resolución 0536 de 2020, *“Mediante la resolución 026 de 2009 se definieron los 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: 1) el número de miembros del hogar; 2) la condición cabeza de familia u hogar uniparental; 3) la presencia de población independiente; 4) nivel SISBEN; 5) la pertenencia a grupos étnicos; 6) contar con la propiedad del predio; 7) variables financieras; 8) articulación con el departamento.”*. (MVCT, 2020)

Con criterios similares a la resolución anterior, se expidió la Resolución 166 del 23 de mayo de 2012, que incluyó adicionalmente a hogares con restitución o formalización de tierras y a hogares de la red unidos; mientras que, la Resolución 232 del 04 de octubre de 2015, especificó características en los miembros del hogar como la cantidad de niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad, así como la condición de cabeza de hogar de la mujer rural,

la afectación por condición de desastre, la condición de habitabilidad y la inclusión de pequeños productores agrícolas.

La Contraloría General de la República realizó auditoría pública sobre lo priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2010- 2014 y asociado al Subsidio de Interés Social Rural – SVISR. Mediante un informe se presentaron las falencias evidenciadas con respecto a la construcción y entrega de un bajo número de soluciones de vivienda frente a las asignadas por vigencias, así como, la entrega en función de las entidades territoriales con capacidades técnicas para presentación de proyectos y no, sobre la selección de hogares que cumplieran los requisitos y se encontraran en situación de vulnerabilidad, entre otros factores. Dentro de las falencias se encontraban, igualmente, la ausencia de indicadores que den cuenta del efecto del SVISR, deficiencias en la formulación de seguimiento y cumplimiento de metas, el cálculo desactualizado del déficit de Vivienda Rural, la ausencia de una política clara de VISR, instrumentos de política que no atienden las expectativas de cambio social deseable, la ausencia de un sistema de información sobre la vivienda rural y distribución de recursos que no atiende a la equidad regional, etc. (Contraloría General de la República, 2017, pág. 25).

- **Fallas en la ejecución de proyectos**

Según reporte de 2019 del MADR, esta cartera ha entregado 4.234 viviendas rurales de las más de 45 mil unidades que se encontraban pendientes de otras vigencias (MADR, 2019). Dentro del periodo de ejecución comprendido entre el año 2000 y 2010, se identificaron una serie de falencias dentro de la ejecución de los proyectos, por ejemplo, los oferentes eran quienes identificaban la demanda o beneficiarios de los subsidios, siendo este el punto de partida para la formulación y presentación del proyecto ante la entidad otorgante del recurso, por lo que se no se establecía necesariamente una relación vinculante entre el ejecutor del proyecto y la fuente de financiación. Adicionalmente, era el oferente quien contratava la interventoría de las obras, sin involucrar al Banco Agrario ni al MADR en las actividades de control y monitoreo a las entidades a cargo de la formulación de los programas y el otorgamiento de subsidios (Torres Salgado & Castro Falla, 2012).

Como consecuencia, se presentaron por parte de la Contraloría delegada para el sector agropecuario sobre el periodo comprendido entre el 2000 y el 2010 las siguientes conclusiones respecto a la ejecución de los recursos: a.) Incumplimiento por parte de los oferentes para reunir los requisitos para desembolso, b) Mora en constitución y ejecución de pólizas, c.) Retrasos en la ejecución de obras por parte de los contratistas y según lo estipulado en la norma y d.) Ineficiencias en el seguimiento de los proyectos por parte del actor a cargo de la política.

De igual manera, es importante resaltar las implicaciones que tiene sobre los beneficiarios la no ejecución del subsidio y, por ende, la pérdida del mismo; lo que conlleva a que estos hogares no puedan ser parte de una nueva convocatoria y/o proyecto que sí garantice el acceso al beneficio, dado que ya figuran como receptores de un subsidio que no se ha podido recibir efectivamente con la construcción y entrega o la mejora de una vivienda. Esta situación se evidencia teniendo en cuenta que un 10% de las soluciones asignadas no fueron posibles de ejecutar y en igual medida, un 10% de los oferentes renunció a la ejecución de los proyectos (MVCT, 2019).

Con base en lo anterior, a partir del Decreto 1920 de 2011 se incorporaron las Gerencias Integrales¹⁵; las cuales, tendrían 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. 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.

Para corregir lo anterior se expidió el Decreto de 1071 de 2015 y el Decreto 1934 de 2015, con lo cual se reguló la distribución de los recursos con bolsas, las cuales se distribuían en los departamentos y en programas estratégicos.

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 con recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural que tenía como función la distribución departamental; 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. 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 claves como el detalle de costo de transporte, materiales y personal requerido; que luego no permitían el cierre financiero de algunos de los proyectos, afectando a los beneficiarios, quienes no recibían la materialización del subsidio.

Adicionalmente, la 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 conllevó a mayores costos y en algunos casos, a la falta de conocimiento y experiencia en determinados territorios por parte del constructor (MVCT, 2019).

Por lo anterior, el modelo afectó las capacidades técnicas que tenían las entidades territoriales en términos de la formulación de proyectos y aumentó, de la misma forma, la dispersión de las intervenciones, lo cual supuso problemas operativos y de ejecución, así como ajustes en los proyectos cuya base de información es primaria (MVCT, 2020).

- **Viviendas no adecuadas a las necesidades de la ruralidad**

Las necesidades particulares de la ruralidad no han sido adecuadamente atendidas por el Estado colombiano, como lo señala el PNUD en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2011 el cual cita: *“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).

15 conformados por gremios asociados a la producción agropecuaria, cajas de compensación y corporaciones sociales.

Aunque el concepto de vivienda de interés social rural se ha ampliado, pasando de concebirla como 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 necesidades¹⁶; todavía hay mucho por hacer. Al respecto, la Misión para la Transformación del Campo plantea que la vivienda rural es un elemento esencial para el desarrollo del campo al estar alineada con la vida productiva y, por ende, estas deben ser pensadas como unidades de producción familiar y no solamente como lugares para habitar (DNP, 2015).

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 Nacional de Calidad de Vida del 2013, *“el 72% de los hogares tienen la vivienda en el mismo lugar donde realizan las actividades productivas”* (DNP, 2015). Adicionalmente, de acuerdo con Iregui, Melo, Ramírez & Tribín, 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 (Iregui, Melo, Ramirez, & Tribín, 2016). Por lo anterior, se puede afirmar que existe una asociación entre el bajo nivel de ingresos y las condiciones precarias de habitabilidad, siendo más problemáticas en el área 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”* (DNP, 2015). 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 (DNP, 2015).

En línea con lo expuesto, el PNUD igualmente establece mediante el ya citado Informe Nacional, la necesidad de tener una vivienda rural con un enfoque integral, en donde:

“Los campesinos reciben ayudas, apoyos, subsidios (compra de tierras, crédito, riego, vivienda y otros), crédito, servicios de salud, educación, ayudas humanitarias –en el caso

16 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 construyó 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 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 la 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, 2011).

En la estrategia Construyamos Juntos desarrollada por parte del MVCT y en el marco de la formulación de la Política Pública de Vivienda Rural, 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” (MADR, 2019).

- **Seguimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural**

A través de los diversos estudios realizados por entidades tanto públicas como privadas a los distintos modelos de operación de los programas de vivienda rural, se evidenció la necesidad de implementar esquemas de evaluación y seguimiento. Tal es el caso del informe preparado por la Contraloría General de la República, en el cual se resaltan casos de rezagos e incumplimientos hasta de 7 años en la construcción de los proyectos, que implican directamente deficiencias en control y seguimiento de los proyectos, lo cual afecta las metas sobre beneficiarios a atender (Torres Salgado & Castro Falla, 2012).

Adicional a la falta esquemas de seguimiento, también se identificó a través de la Misión para la Transformación del Campo y como una dificultad que afecta directamente a este proceso, la no existencia de un concepto único sobre la modalidad de mejoramiento de vivienda, ni una batería de indicadores que permita establecer avances sobre las intervenciones en esta materia realizadas tanto por el Estado como por otros actores (DNP, 2015).

A su vez mediante informe del periodo 2012-2015 realizado por la Contraloría General de la República, se identificó que el MADR no llevó a cabo una evaluación específica durante este periodo sobre la política sino más orientado al otorgamiento del SFVISR por parte del BAC; y, asimismo, aseguró que, para el año 2017, se implementaría un Manual específico asociado a la evaluación de la política (Contraloría Delegada sector Agropecuario, 2017).

Finalmente, se considera de vital importancia que el esquema de seguimiento y evaluación difiera en primera instancia entre la política, lo cual permita conocer a partir de indicadores sociales los cambios, efectos e impactos con base en la implementación por parte de los distintos actores de las estrategias y objetivos formulados; e igualmente, desde una segunda instancia, la medición de gestión que garantice la eficiencia de los recursos públicos a partir de los lineamientos de política y sus metas e indicadores en cuanto a los procesos, mecanismos, herramientas y tipos de recolección, de la misma forma que los responsables de emitir y remitir la información, uso y calidad de la mismas, que conlleva a un proceso de toma de decisiones de manera oportuna, para garantizar el cumplimiento de metas. En ambos casos no se exceptúan mediciones cuantitativas y cualitativas complementarias que permitan emitir un juicio de valor sobre las evaluaciones y la toma de decisiones oportunas, lo que permiten concluir que la política y sus determinantes deben ser dinámicas y responder a las necesidades y realidades del país según su avance (MVCT, 2020).

Todo lo anterior evidencia la importancia de diseñar e implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, que permita por una parte realizar la medición de gestión a todos los proyectos, planes y programas, que se adelanten, con lo cual se pueda garantizar la eficiencia del uso de los recursos públicos; y, de otra parte, realizar una evaluación de la política pública que permita identificar los cambios, efectos e impactos que se logren en la implementación.

4.1.3. Definición del problema

A partir de los hallazgos del proceso de diagnóstico y participación expuestos previamente, de manera concluyente se identificaron tanto el problema general como los problemas a diversos niveles a los que se ha enfrentado históricamente la vivienda Rural en Colombia. Esto, mediante una relación de causas y efectos asociados que serán objeto para establecer e implementar mecanismos para su resolución, por medio de la formulación de la política y particularmente, del presente Plan Nacional de Construcción.

En este sentido se resaltan los cuatro (4) factores principales dentro de la política, que conlleven los programas de vivienda rural a no responder eficientemente a las necesidades habitacionales de los hogares rurales (MVCT, 2020):

- Alta dispersión en la asignación de los subsidios asignados, debido a que los subsidios no llegaron a la población pobre con mayores necesidades habitacionales.
- 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.
- 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.
- 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.

4.2. Definiciones de la Política Pública de Vivienda Rural

Posterior a la identificación y descripción de factores que han influenciado en el desarrollo de la vivienda rural en Colombia, los cuales fueron presentados en el diagnóstico del subcapítulo anterior; se llevó a cabo la formulación y definición de lineamientos de la Política Pública de Vivienda Rural por parte del MVCT, que tienen como soporte, tanto un marco teórico que define los conceptos base a tener en consideración para la formulación de la política, como un marco estratégico que define los pilares y principios que determinan la política a través de los objetivos y estrategias, que se convierten en los cimientos para el desarrollo del presente Plan Nacional de Construcción. Subsiguientemente, se presentan las definiciones más relevantes de la política para el desarrollo de este documento.

4.2.1. Marco Teórico de la Política.

El sustento teórico para la formulación de la política expone una serie de conceptos y definiciones que deben ser considerados en el desarrollo de las estrategias, acciones, metas e indicadores. En este sentido, se relacionan los enfoques hacia una habitabilidad integral, los cuales fueron mencionados de manera tácita dentro del apartado asociado a *“la vivienda más allá de la infraestructura física”* del subcapítulo de diagnóstico y que se profundizan en el presente apartado y se muestran a continuación; al igual que el desarrollo de definiciones asociadas a la vivienda y la ruralidad.

- **Enfoque conceptual**

Desarrollo Humano

Concebir la vivienda de interés social rural como un espacio físico, cultural, social y productivo que conlleva a mejorar las condiciones de vida y capacidades, es fundamental en el Desarrollo Humano y se establece como eje vital en la formulación de la política al crear entornos favorables, garantizar los derechos del individuo mediante la seguridad de la tenencia, el acceso igualitario a una vivienda, la protección contra el desalojo y la destrucción de la vivienda, entre otros. (Pisarello, 2003).

En este sentido, la solución habitacional rural debe considerarse como el espacio donde se desarrollan casi todas las labores cotidianas de una familia, por lo que igualmente se busca fomentar a través de la política pública el Desarrollo a Escala Humana (DEH), que reconoce las personas como sujetos de su propio desarrollo y en donde la vivienda, permite satisfacer las necesidades de subsistencia, protección, ocio identidad y libertad (Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M., 2006); y que, por ende, reconoce diferencias socioculturales y productivas de las personas, lo cual incide directamente en grupos, pueblos y colectivos marcados históricamente por la iniquidad y las desventajas tanto sociales, como políticas, económicas y culturales (Garzón & Mosquera, 2020).

A razón de lo anterior, la Política de Vivienda de Interés Social Rural mediante un componente participativo y de diálogo social propende por generar lineamientos y procesos que tengan como base las voces, opiniones y posturas de los grupos históricamente excluidos, lo que se convierte en una ventana de oportunidad tanto de empoderamiento como de una gestión integral para potenciar el desarrollo y los modos de hábitat (MVCT, 2020).

Desarrollo Rural

A partir del entendimiento de una nueva ruralidad, que no solo conlleva a la comprensión de este espacio desde una perspectiva agrícola asociado al subdesarrollo y atraso, sino como un ámbito de vida y un espacio revalorizado con diversas dinámicas y funciones de la sociedad (Durán & Villanueva, 2000); No obstante, las iniciativas rurales se han caracterizado por un panorama de alta riqueza natural y desequilibrio social en materia de infraestructura y desarrollo, en donde condiciones de violencia, despojo, exclusión, desigualdad en el acceso de los recursos junto con empobrecimiento continuo, dificultan el acceso al trabajo, oportunidades de desarrollo, infraestructura u desarrollo habitacional (Castillo, 2014). Entendiendo lo anterior, se hace relevante comprender como una perspectiva de la ruralidad que, incluyendo a los sujetos rurales, este corresponde a un contexto propicio para la generación de oportunidades que abarca una integralidad de actividades y componentes específicos a partir de contextos históricos, sociales y culturales (MVCT, 2020).

Se señala por parte de Pérez (1998) y Blanco, Martínez y Jarpa (2003) a partir de Ramos y Romero (1993), que el medio rural es una entidad socioeconómica en un espacio geográfico con cuatro (4) componentes: i.) Territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, es receptor de residuos y da soporte de actividades económicas, que representa más que sus funciones físicas e incorpora las relaciones y significado entre la familia, los recursos y la vivienda, entendidas como edificaciones, pero también, como unidades de experiencia; ii.) Una población que, con base a un modelo cultural, practica actividades asociadas a producción, consumo y de interacción social, con los entornos inmediatos que involucran a la comunidad y a los entes institucionales formando un complejo entramado socio-físico; iii.) Relacionamiento -entre sí y con el exterior- de un conjunto de asentamientos mediante el intercambio de personas, mercancías e información, que conforman un conjunto habitacional, social y cultural que se construye, cambia y perdura en el tiempo; y, por último, iv.) Funcionamiento de un sistema a partir de la articulación y organización de instituciones públicas y privadas que se mueven bajo un marco jurídico determinado¹⁷.

Asimismo, se evidencia que la zona rural dada una complejidad superior, debe ser entendida desde el gobierno central con el fin de garantizar mayor bienestar a sus habitantes al igual que respetado sus solidaridades y costumbres colectivas (Pérez, 2001). Por lo anterior, se busca reconocer la complejidad del entramado social, político y económico, rompiendo los procesos de habitabilidad rural sin articulación, desorganizados y sin lineamientos específicos (Guardiola, 2018), de la misma forma que estableciendo el contenido, valor, significado y satisfacción percibida por los beneficiarios¹⁸.

Por lo tanto, la política busca de manera integral¹⁹ dar respuesta al desarrollo rural, el cual también evidencia formas de ocupación, uso y tenencia de la tierra (Gomez,2002), lo que

17 (López, Martínez, Martínez Cañas, & Vargas, 2018, pág. 9)

18 Respondiendo a problemáticas específicas del campo que pueden ser señaladas desde tres (3) aspectos y que corresponden a i) Tránsito de la economía familiar a la economía de mercado, ii). Envejecimiento de la población, Articulación del modelo de desarrollo rural con una diferenciación étnica y de género

19 Entendiendo dicha integralidad a partir de lo estipulado en el Acuerdo de Paz como: *“una determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país”* en el

constituye a la vivienda como un activo de la economía familiar que impacta en la existencia de sus recursos disponibles y propende en una mayor inclusión del hogar en la economía (MVCT, 2020).

Desarrollo Sostenible

Como parte de la noción de desarrollo territorial, se establece el concepto de Desarrollo Sostenible que no solo se enfoca en estrategias para el aprovechamiento y potencialización de los recursos naturales, a su vez que la preservación del equilibrio medioambiental y la mitigación de la degradación de los recursos naturales (Durán & Villanueva, 2000); sino que igualmente, como *“un proceso capaz de generar un desarrollo no solo 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”* de acuerdo con la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el año 1987 (Orozco y Núñez, 2013).

Desde esta perspectiva, se busca la ejecución de políticas públicas e iniciativas cuyo enfoque sea el aprovechamiento de los recursos naturales y fiscales (Guardiola, 2018) que conlleven a elevar el bienestar mientras disminuye el impacto y la huella ambiental. Asimismo, se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS cuyo propósito, entre otros, contemplan temas como el fin de la pobreza, salud y bienestar, igualdad de género, agua limpia y saneamiento básico, así como energía asequible y no contaminante (PNUD, 2015).

Por lo anterior, con el propósito de favorecer a dichas iniciativas la política busca contribuir con la calidad de vida de la población, junto con el fomento a la gestión de recursos naturales y la mitigación de la vulnerabilidad de la población frente a diferentes mecanismos asociados a la aplicación de restricciones ambientales, alternativas de acceso al recurso hídrico, manejo de materiales locales, entre otros; que conlleven a la construcción de viviendas de calidad que respondan a la cultura diferencial y particular, la implementación de principios de ecología, tecnología, maximización de los recursos (Yu & Lei, 2014).

Enfoque diferencial

Este enfoque permite atender la población en circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y quienes ameritan una atención especial, diferenciada y proporcional a la diferencia mediante una estrategia y método de análisis que permite el reconocimiento (Zambano, 2001); a partir de la implementación de una estrategia y método de análisis enfocado en el reconocimiento, la atención a la particularidad, el pluralismo de identidades y contextos que ubica las diferencias como centro de lineamiento asociados a la investigación, atención, diseño y ejecución de políticas y proyectos, logrando justicia social con equidad y respeto de

marco de la Reforma Rural Integral - RRI. Esta, “debe lograr la transformación de la realidad rural que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia”. Adicionalmente, “si bien el acceso a la tierra es una condición para la transformación del campo, no es suficiente, por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres”. (Acuerdo No. 1, 2016)

la diversidad e impactando poblaciones particulares a través de acciones efectivas y eficientes (MVCT, 2020).

Adicionalmente, por medio de este enfoque, es posible identificar las realidades y necesidades individuales y colectivas de la población en condición de discapacidad, que pueda lograr su autonomía y participación en las dinámicas familiares, mediante un espacio adecuado y funcional (MVCT, 2020).

En la formulación de la política, se busca con este enfoque el acceso a poblaciones excluidas y marginadas con anterioridad a programas de vivienda rural, mediante procesos que promuevan y fortalezcan la participación comunitaria, que incluya un diálogo intercultural, la socialización y concertación de ideas, percepciones y opiniones y así, incluir dichas poblaciones en las dinámicas y procesos de toma de decisiones.

Enfoque de Género

El enfoque de género consiste en la identificación de estructuras productivas, institucionales, culturales y de organización del territorio que repercuten en las brechas entre hombres y mujeres, en lo económico, político y social, incidiendo así, en la ampliación o cierre de estos. En este sentido, la política busca fomentar una visión de vivienda saludable, productiva y sostenible que, en consideración del contexto sociocultural, permita a las mujeres el acceso al derecho de disfrutar de una vivienda digna mediante condiciones de igualdad de derechos, bienes, servicios y oportunidades sociales. (MVCT, 2020).

Enfoque Territorial

En el contexto que el enfoque territorial responde a la identificación de múltiples sectores y actores que interactúan en el territorio y cuya articulación, está encaminada a la reducción de la pobreza y desigualdad (Fernández, Fernández, Soloaga, & CEPAL, 2019); Se establece como una propuesta desde la política pública de VISR un Enfoque Territorial, no solo para la reducción de la pobreza y la desigualdad rural, sino como un avance hacia un desarrollo sostenible que apunta a la ejecución de intervenciones integrales coherentes con las realidades de los territorios, que incorpora una participación activa de sus comunidades lo cual, igualmente, conlleva a la generación de capacidades, la gestión sobre su propio desarrollo y trasciende de las intervenciones sectoriales y poblacionales.

4.2.2. Marco Estratégico

Dentro del marco estratégico que conlleva a la formulación, implementación y seguimiento a la política, se tuvieron en consideración una serie los principios y pilares específicos a la vivienda rural que corresponden a la identificación tanto de problemáticas como al resultado del proceso participativo y que derivan en unos objetivos. A continuación, se presentan los principios, pilares, objetivo general y objetivos específicos, que fundamentan la definición de estrategias y acciones a implementar mediante el presente plan y que serán desarrollados en el capítulo no. 6.

- **Principios**

A partir de las definiciones de la Ley 158 de 2020 del 4 de noviembre de 2020, que corresponde a la Ley de Vivienda y Hábitat; las entidades públicas que tengan a su cargo actividades relacionadas con su formulación y ejecución deben tener en consideración los siguientes principios,

definidos mediante la Constitución Política y otros instrumentos normativos. A continuación, se describen estos principios:

Tabla 4.2. Principios base para la formulación de la política de vivienda rural

Igualdad ²⁰	Transparencia ²¹	Garantía de accesibilidad a servicios públicos de calidad como pilar de mejoramiento ²²
<p>Promover la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda y 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 necesidades.</p>	<p>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, deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.</p>	<p>Garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos para la población beneficiaria. En las zonas rurales del país se fomentarán las soluciones alternativas o convencionales de agua para el consumo humano y saneamiento básico.</p>
Integración Regional ²³	Sostenibilidad ²⁴	Eficiencia en la construcción
<p>Tener en cuenta los distintos esquemas de integración regional, dentro de ellos los instrumentos establecidos en la Ley 1454 de 2011 y el sistema de ciudades, 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 habitantes.</p>	<p>Garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cumpliendo con los estándares de calidad en diseño urbanístico, 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 vivienda.</p>	<p>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.</p>
Desarrollo Progresivo	Priorización de beneficiarios	Servicios públicos.

20 Art. 13. Constitución Política de Colombia, 1991.

21 Art. 25 Ley 80 de 1993. Ley 1712 de 2014.

22 Art. 365. Constitución Política de Colombia, 1991.

23 Ley 614 de 2000.

24 Resolución 0549 de 2015, MVCT.

<p>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</p>	<p>Se hará el ranking de municipios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, para ser priorizados en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social rural. Se beneficiará principalmente a mujeres cabeza de hogar, 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 autorreconocimiento 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.</p>	<p>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.</p>
		<p>Accesibilidad</p>
		<p>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.</p>

Fuente: Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 80 de 1993, Ley 614 de 2000, Ley 1712 de 2014 y Resolución 0549 de 2015

Recuperado y Modificado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

- **Pilares**

A partir de lo anterior, se establecieron cuatro (4) pilares como bases para la definición de la política pública de vivienda rural, los cuales se desarrollan dentro las etapas de formulación, ejecución y seguimiento. Los pilares, en conjunto con los principios, apuntan a beneficiar a los hogares con mayores carencias habitacionales e índices de pobreza multidimensional²⁵; los cuales corresponden a:

25 Se recurre al análisis histórico del NBI como antecedente de las condiciones habitacionales, debido a que este permite conocer la evolución del indicador en Censos de población 1993-2005-2018. No obstante, el IPM rural también se tuvo en consideración como un indicador para la focalización territorial, priorizando así, los territorios a atender.

Tabla 4.3. Pilares de la política de vivienda rural

DIÁLOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN	DISEÑO PARTICIPATIVO E INCLUYENTE
<p>Proceso de participación y relacionamiento entre el Estado y sus ciudadanos, que permitirá través de sus estrategias fomentar la participación en cada una de las etapas de implementación de la política y promueve relaciones estratégicas que fortalezcan el accionar de los pilares.</p> <p>Asimismo, se busca generar una política inclusiva, que posibilite el cierre de brechas socioeconómicas y de género en el campo, en consideración que la participación ciudadana, se soporta dentro de la institucionalidad, el marco legal y normativo de un país</p>	<p>Fomentar el arraigo, la pertenencia y la aceptación de las soluciones de Vivienda de Interés Social Rural, mediante la participación de las comunidades beneficiarias del subsidio, que permitan identificar y adaptar las particularidades y necesidades de las comunidades y el contexto en el diseño de las viviendas.</p> <p>Lo anterior, soportado bajo la parametrización de componentes mínimos que garanticen los requerimientos técnicos y financieros para la construcción de vivienda rural digna, segura y saludable.</p>
EFICIENCIA DEL MODELO OPERATIVO Y FOCALIZACIÓN EQUITATIVA	REGIONALIZACIÓN DE PROYECTOS
<p>Optimizar la eficiencia en el modelo de asignación de subsidios y ejecución de las obras que se desarrollen en territorios rurales, garantizando que los subsidios lleguen a la población más vulnerable socioeconómicamente, a través de procesos de selección que promuevan los principios de equidad social y transparencia, en el cual los proyectos se ejecuten de manera oportuna y eficiente.</p>	<p>Estructuración de los proyectos a partir de la escala y operatividad regional (oferta) junto con los parámetros tipológicos, funcionales y culturales de las soluciones de las viviendas, propios de la región (demanda).</p> <p>De otra parte, para la ejecución de obras se estimulará la generación de empleo y la contratación de servicios en las localidades correspondientes a los proyectos, mediante la participación de empresas constructoras de la región.</p>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

- **Objetivos de la política**

A partir de las diversas problemáticas identificadas y analizadas en las etapas de participación y diagnóstico, se desarrollaron consecuentemente tanto el objetivo general como los objetivos específicos, los cuales son bases para la definición de alcance, estrategias y acciones del presente plan. A continuación, se presentan los objetivos de la política pública:

Objetivo general

Se estableció como objetivo general de la política pública *“Disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo rural en Colombia por medio de soluciones de vivienda digna –saludable, segura y*

sostenible-, que contribuyan con la disminución de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales²⁶.” (MVCT, 2020).

Objetivos específicos

- Garantizar la inclusión y participación para la generación de viviendas rurales dignas. Para garantizar la promoción y protección de los derechos humanos, y proporcionar viviendas rurales dignas; se busca garantizar el reconocimiento diferencial de las condiciones sociales, económicas, culturales de la población rural y el entorno en el que habitan, a través de procesos de participación y diálogo social entre múltiples actores, donde se identifiquen las necesidades de vivienda para los hogares beneficiarios. Lo anterior permitirá la producción de viviendas que incorporen los estándares de calidad requeridos por la normativa, así como soluciones adecuadas a las necesidades de los hogares rurales (MVCT, 2020).
- Lograr equidad en la asignación de recursos y mejorar las oportunidades para el acceso a vivienda rural. Identificar y seleccionar a la población beneficiaria de subsidios de Vivienda social Rural de manera eficiente y equitativa, 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 (MVCT, 2020).
- Diseñar e implementar modelos operativos eficientes 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. (MVCT, 2020).
- Generar escenarios de articulación interinstitucional y sectorial para la implementación de proyectos de VISR: Este objetivo tiene como finalidad establecer una estrategia de articulación que permita identificar los esfuerzos de distintas entidades del orden nacional, departamental o local; que tengan presencia en los territorios de influencia de la implementación de la política y que igualmente, cuyas acciones estén encaminadas al desarrollo de vivienda rural integral, saludable, productiva y sostenible. Asimismo, que conlleve al fortalecimiento de las capacidades locales, regionales y nacionales mediante actividades de asistencia técnica y acompañamiento (MVCT, 2020).
- Diseñar e implementar un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la PPVISR: Finalmente, 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

26 La población objetivo está definida como Hogares que habitan en suelo rural que 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 que ponen en riesgo su vida. Se priorizarán hogares rurales con jefatura femenina o madres comunitarias, que se encuentren conformados por personas en condición de discapacidad, adultos mayores, niños menores de 5 años.

información, que permitan tener información pertinente y de calidad para la toma de decisiones en implementación de la política (MVCT, 2020).

5. Alcance del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR

A partir del contenido descrito y analizado en los capítulos de antecedentes, marco normativo y marco conceptual, que como se ha mencionado anteriormente, son el soporte -principal- para los componentes jurídicos y técnicos en la formulación del presente documento por parte del MVCT, que compete al Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR y en virtud de la competencia delegada por el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019; en este capítulo se desarrolla el alcance del Plan²⁷ como instrumento que permite inicialmente ejecutar las determinantes de la política pública correspondiente, y de igual forma, dar cumplimiento a los lineamientos establecidos mediante el Decreto Ley 890 de 2017.

5.1. Construcción y Definición del Marco de Acción

Como primer acercamiento hacia la construcción del alcance, se desarrolló una matriz cuyo propósito fue establecer la articulación entre los pilares y objetivos²⁸ de la política pública la cual determina una serie de estrategias y acciones a estructurar e implementar por intermedio del presente Plan; y los criterios definidos y requeridos en el ya descrito Decreto Ley, en donde se hace relevante mencionar que, más allá de la enunciación de estos criterios -ya citados en el apartado 2.2-, se identifica mediante dicho marco regulatorio la necesidad de generar un instrumento implementación que responda a una política pública de vivienda rural e igualmente, dé cumplimiento a lo pactado en el punto Número 1 del Acuerdo Final para la Paz suscrito en el año 2016.

27 El alcance de este documento y sus anexos aplica para la totalidad de proyectos asociados VISR, independiente de la fuente de financiación.

28 Con relación a los objetivos, tanto de carácter específico como en diversos niveles identificados mediante la formulación de la política pública.

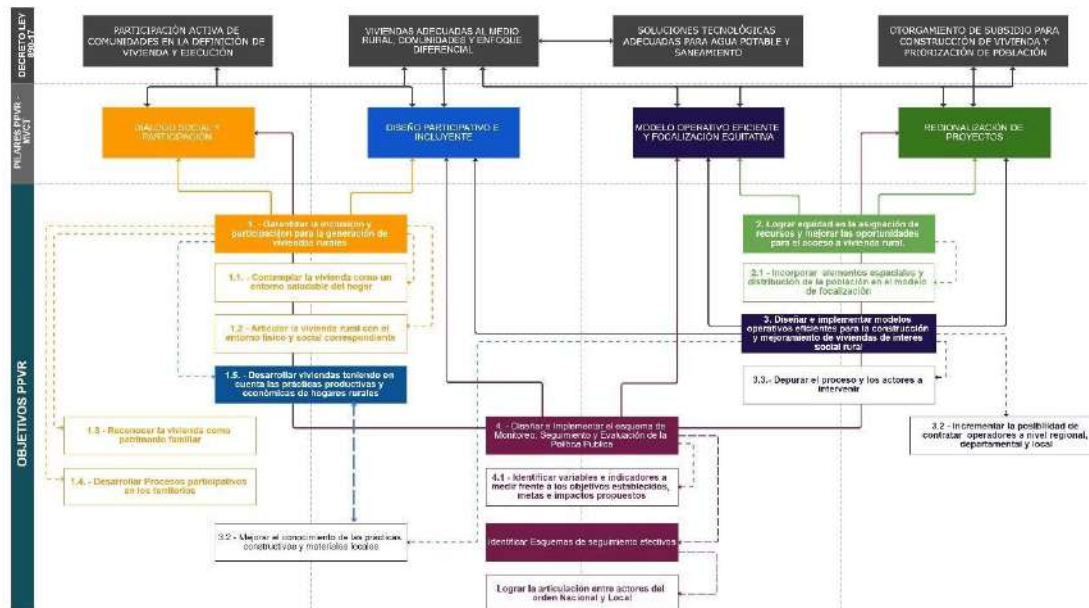
En este sentido, como resultado del desarrollo y análisis de la matriz según se observa en la FIGURA 5.1, se puede concluir que, tanto los pilares de la política como los criterios del Decreto Ley 890 de 2017 propenden inicialmente hacia el diálogo social y la participación activa de las comunidades, dentro del ciclo completo de los proyectos asociados a la construcción y mejoramiento de vivienda rural en el país. Al respecto, desde la política se establece como uno de sus objetivos garantizar la inclusión y participación de comunidades a partir de la identificación de prácticas y necesidades de la población rural mediante procesos de participación y diálogo que conlleven, entre otros, a diseñar y construir espacios acordes a dichas necesidades, así como, la concepción de las viviendas como un entorno saludable del hogar.

A su vez, lo anterior se convierte en punto de partida para el desarrollo de soluciones habitacionales adecuadas al entorno físico, social y cultural, siendo este el segundo lineamiento del Decreto Ley 890 del año 2017; mientras que, en lo que respecta a la política pública, este corresponde al desarrollo de tipologías de viviendas acordes a la ruralidad y a la población rural a través no solo de las estrategias y acciones asociadas al objetivo y pilar correspondiente al diálogo social y participativo sino también articulado con el diseño e implementación de modelos operativos eficientes que corresponde a otro pilar y un objetivo de la política. En este particular, igualmente, se busca mejorar el conocimiento respecto a prácticas constructivas y materiales locales que, con el desarrollo de tipologías de vivienda de interés social rural que apunten a diseños funcionales, que contemplen las regulaciones correspondientes y en los casos de los mejoramientos, contribuyan a una vivienda digna.

Ahora bien, dentro de la definición de una vivienda “adecuada” o “integral” desde el componente social de la política e igualmente en consideración de lo relacionado al modelo eficiente; se incorporan objetivos específicos que buscan -desde una perspectiva conjunta con diversos actores involucrados en la implementación de la política-, la implementación de soluciones alternativas para la prestación de servicios básicos domiciliarios enfocados principalmente a agua para consumo humano y saneamiento básico, con el fin de subsanar las dificultades en la conectividad y los niveles de dispersión de las viviendas. Esto, se articula directamente con el criterio que desde el Decreto Ley 890 de 2017 se refiere a la *“promoción y adopción de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar acceso a agua potable y manejo de aguas residuales”*, y en donde teniendo en cuenta lo anterior, este tema se presenta integrado a las soluciones habitacionales mencionadas de manera previa.

El otorgamiento de subsidios para la construcción y el mejoramiento de vivienda que prioricen entre otros, población en pobreza extrema, víctimas y mujeres cabeza de familia, entre otros grupos poblacionales dispuestos por el Decreto Ley; se articula con la política pública de vivienda rural a cargo del MVCT mediante el desarrollo de una metodología de focalización que permita mejorar las oportunidades para el acceso de vivienda a la población más vulnerable, como un objetivo que contribuye con la mayoría de los pilares que dan soporte a su formulación y que se encuentran principalmente relacionados con el modelo operativo eficiente, la regionalización del proyectos y de manera indirecta, con el diseño participativo.

Figura 5.1. Relaciones decreto ley 890/17 – política pública de vivienda rural MVCT



Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2020).

De otra parte, se hace relevante mencionar que, si bien el Decreto Ley 890 no hace alusión específica a temas específicos de ejecución, como se describió en párrafos anteriores, en este caso, el objetivo asociado a un modelo operativo permite dar soporte a las acciones que, desde las bases de la política, también conllevan al acatamiento de los criterios definidos bajo el acto administrativo suscrito en el año 2017. Asimismo, desde los objetivos específicos, la política estableció un cuarto y un quinto objetivo referidos primeramente a la articulación interinstitucional y de asistencia técnica, así como de diseño e implementación de esquemas de monitoreo, seguimiento y evaluación; los cuales, permiten respaldar la implementación de la política y son de apoyo al cumplimiento de las disposiciones del Decreto Ley.

Tal es el caso del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, en donde a manera de ejemplo, no solo tendrá en consideración los indicadores de seguimiento y monitoreo definidos por la política, sino que también tendrán en cuenta aquellos estipulados por el Plan Marco de Implementación - PMI.

5.2. Alcance Y Objetivos Del PNVISR

Como resultado del ejercicio de articulación expuesto en el apartado anterior, se delimitó el alcance del presente plan, el cual define a partir de su objetivo general seis (6) objetivos específicos que buscan establecer la hoja de ruta para la implementación de la política pública y el cumplimiento, tanto de sus metas propuestas como las del Decreto Ley 890 de 2017. A

continuación, se presentan los objetivos del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural – PNVISR del MCVT y, como se observa en la FIGURA 5.2, la articulación a los lineamientos establecidos.

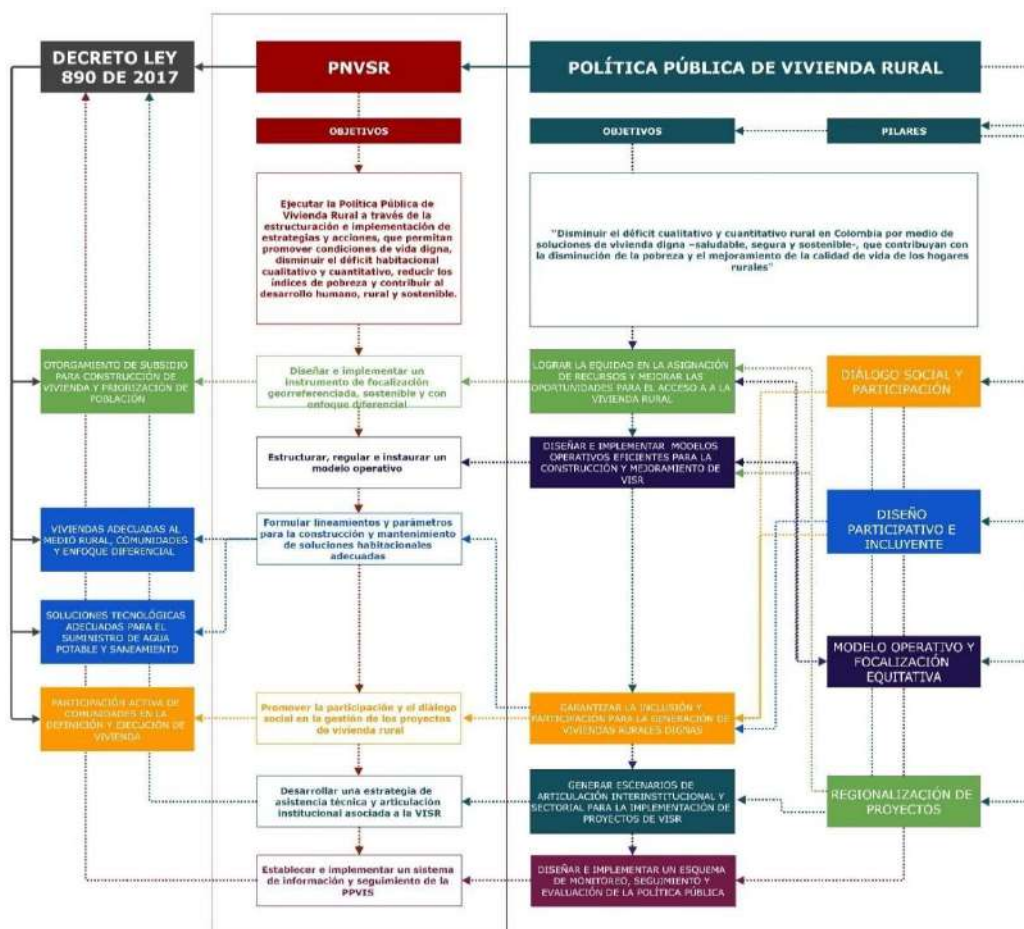
5.2.1. Objetivo General

Con base en lo anterior, se establece como objetivo del presente plan *“Ejecutar la Política Pública de Vivienda Rural a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones, que permitan promover condiciones de vida digna, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reducir los índices de pobreza y contribuir al desarrollo humano, rural y sostenible”*.

5.2.2. Objetivos Específicos

- Diseñar e implementar un instrumento de focalización georreferenciada, con enfoque diferencial y actualizable respecto a su metodología, datos e implementación; que, a través de una priorización técnica y un modelo operativo eficiente, propenda hacia la distribución equitativa de los recursos a la población más vulnerable.
- Formular lineamientos y parámetros para la construcción y mejoramiento de soluciones habitacionales adecuadas que, junto con la articulación con otros actores, contemplen la implementación de tecnologías apropiadas para el suministro de agua y saneamiento básico; e igualmente, articulen el entorno físico, social y cultural de las poblaciones rurales beneficiarias.
- Estructurar, regular e instaurar un modelo operativo mediante la optimización de los procesos para la inversión eficiente de los recursos y la entrega oportuna de las viviendas.
- Promover la participación y el diálogo social en la gestión de los proyectos de vivienda rural en el territorio, identificando prácticas y necesidades que contribuyan a su efectiva ejecución y fomentando la conceptualización e integralidad de la vivienda rural.
- Desarrollar una estrategia de asistencia técnica y articulación institucional asociada a la VISR, que permita el fortalecimiento de capacidades a diversos niveles de gobierno para la estructuración, financiación y ejecución de proyectos de vivienda rural digna, segura, saludable y productiva.
- Establecer e implementar un sistema de información y seguimiento de la política pública que, mediante el análisis de información cuantitativa y cualitativa, permita identificar acciones de mejora y la toma de decisiones oportunas.

Figura 5.2. Esquema resumen de articulación entre decreto ley, política pública y PNVISR



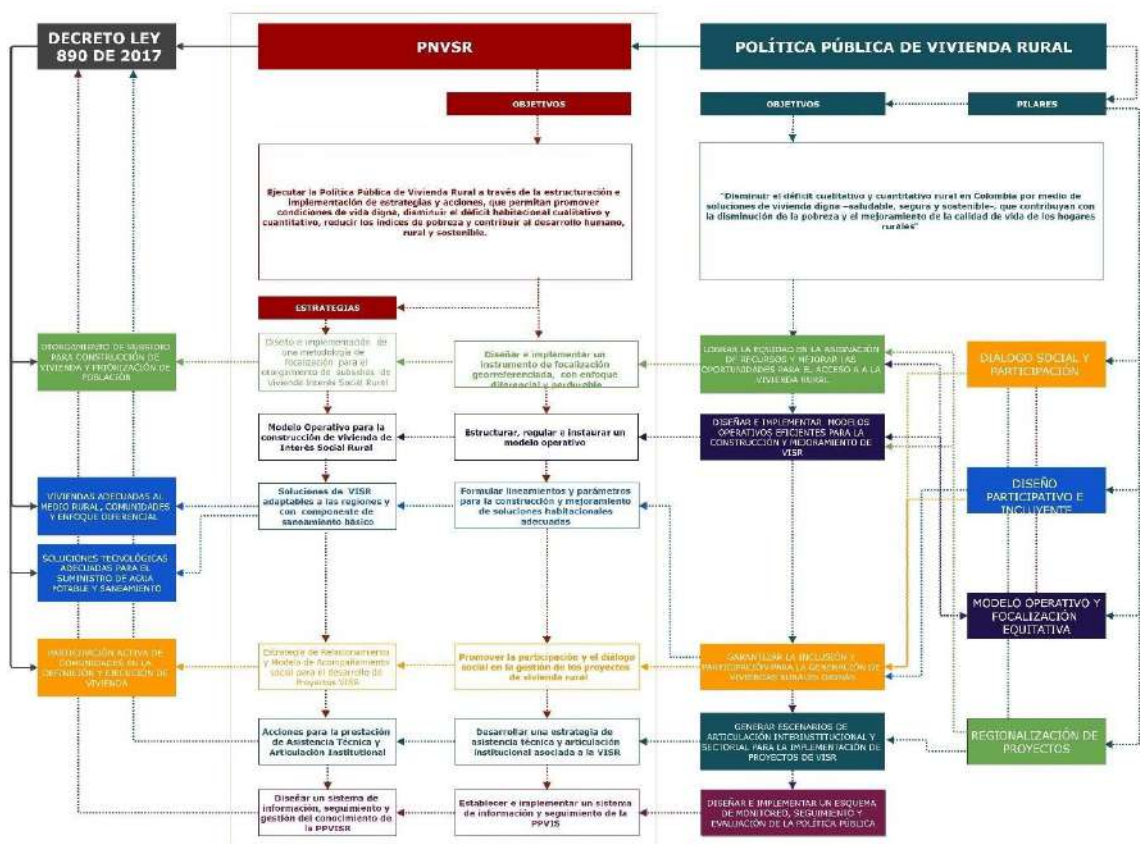
Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

6. Estrategias y Acciones del Plan

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos trazados y presentados en el capítulo anterior, el presente plan se encuentra constituido a partir de seis (6) estrategias y once 11 acciones que - como se ha mencionado en diversas oportunidades a lo largo del presente documento-, buscan no solo la implementación de las disposiciones de la política pública correspondiente, sino también contribuir en la ejecución de los compromisos establecidos mediante el Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano, Reforma Rural Integral*”, en el primer punto

del Numeral 3.2.3; y los cuales, igualmente, se encuentran consignados en el Decreto Ley 890 de 2017.

Figura 6.1. Correspondencia y articulación de estrategias PNVISR con la PPVISR y el decreto ley 890 de 2017



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

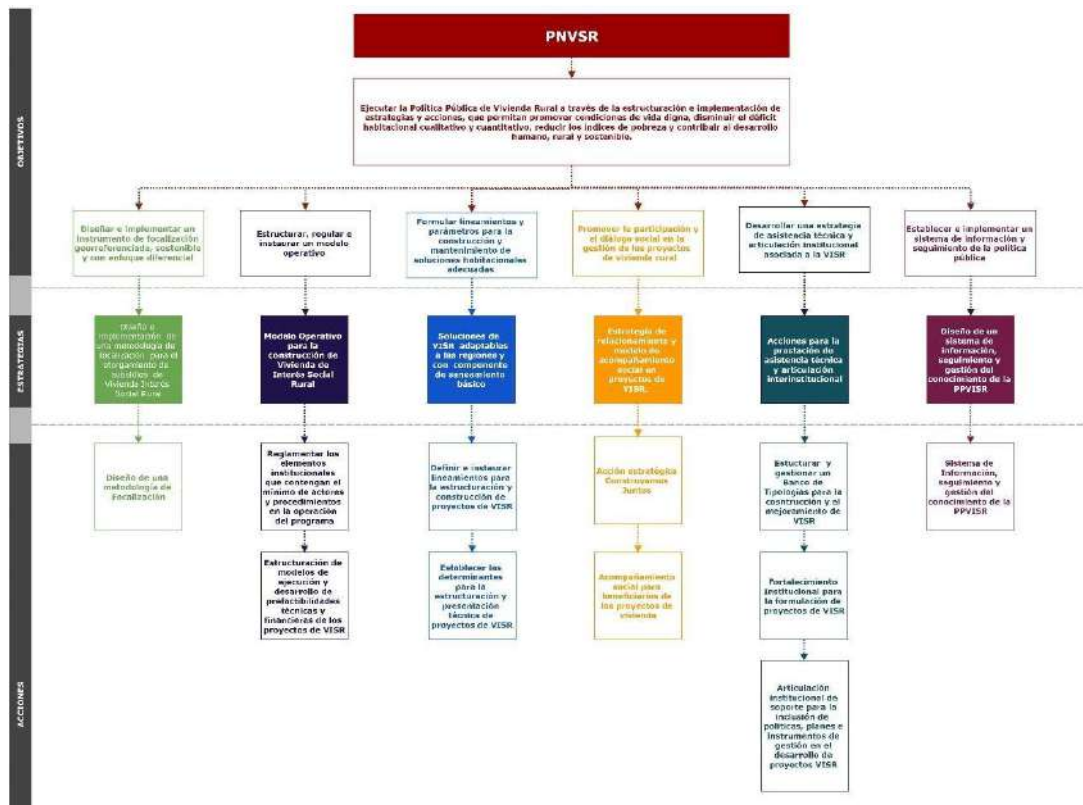
Como se observa en la FIGURA 6.1, cada uno de los criterios definidos por el Decreto Ley están siendo atendidos por una o más estrategias definidas mediante el presente plan como instrumento de ejecución de la Política Pública de VISR y en donde, adicionalmente, aquellas que conciernen a la implementación de un modelo operativo y de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación; que no responden directamente a un compromiso de los Acuerdos, si permiten de manera transversal contribuir al cumplimiento de lo allí pactado.

En este sentido, las seis (6) estrategias corresponden a:

1. Diseño e implementación de una metodología de focalización para el otorgamiento de VISR.
2. Modelo Operativo para la construcción de VISR.

3. Soluciones de VISR adaptables a las regiones y con un componente de saneamiento básico.
4. Estrategia de Relacionamiento y Modelo de acompañamiento social en Proyectos de VISR.
5. Acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación interinstitucional.
6. Diseño de un Sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento de la PPVISR.

Figura 6.2. Estructura de estrategias y acciones PNVISR

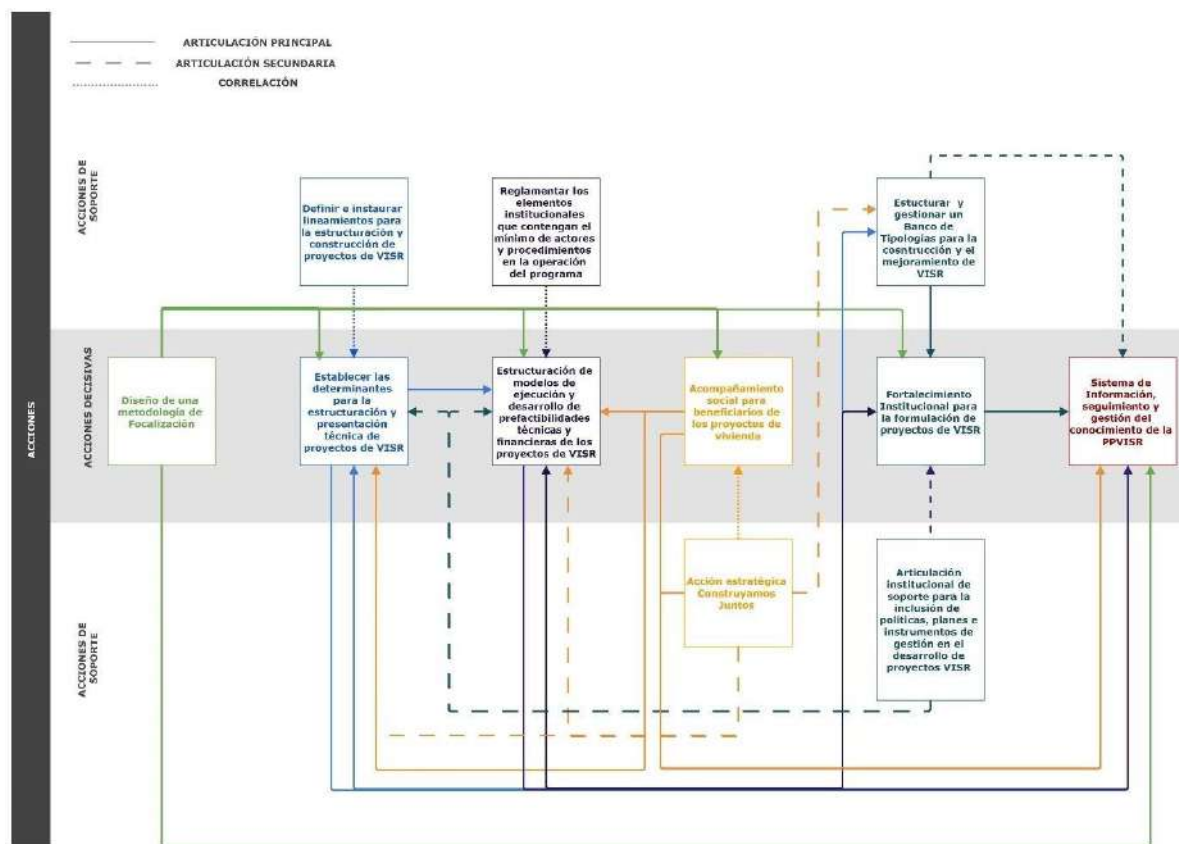


Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

De estas estrategias, se desprende un total de 11 acciones como se pudo observar en la FIGURA 6.2, las cuales se pueden clasificar en dos categorías, en donde seis (6) de ellas corresponden a actividades determinantes para la implementación de la política y, por ende, del cumplimiento de los criterios de la Ley 890 de 2017; mientras que, las otras cinco (5), corresponde a actividades de soporte o complementarias. A partir de lo anterior y como se puede ver en la FIGURA 6.3, se establece una integralidad y/o articulación entre las acciones del plan en tres niveles, asociados primeramente a una relación principal, en donde existe una consecuencia directa de la implementación y resultados de una acción determinante sobre la ejecución de otras acciones de esta misma relevancia; asimismo, relaciones secundarias, en donde acciones complementarias de una de estrategias en particular puedan dar soporte a acciones

determinantes de otras estrategias. Finalmente, la correlación que pueda existir entre acciones de una misma estrategia.

Figura 6.3. Interrelación de acciones del PNVISR



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

Se presentan a continuación cada una de estas estrategias y de las acciones que las conforman, junto con sus descripciones, objetivos e impactos esperados, de igual forma los actores responsables, requerimientos de financiación y tiempos de implementación. Con respecto a esto último, estas iniciativas se definen inicialmente con un horizonte de tiempo para su desarrollo y ejecución a partir de lo señalado en la Reforma Rural Integral – RRI, el cual establece un periodo como fase de transición correspondiente a 15 años a partir de la suscripción de los Acuerdos²⁹, según lo descrito en el numeral 1.3 del Punto Número 1. No obstante, lo anterior no

29 Cabe resaltar que el MADR cuenta con un PNVISR vigente desde el año 2017, siendo este actualmente, la hoja de ruta para la Construcción y Mejoramientos de Vivienda Rural en consideración de los compromisos adquiridos y los subsidios otorgados por dicho Ministerio antes del año 2020 y en donde su vigencia dependerá del cumplimiento de esos compromisos. El presente PNVISR, como respuesta a la designación correspondiente al MVCT, se formula con una vigencia que responde al periodo estipulado dentro de la suscripción de los Acuerdos, lo cual significa un horizonte de tiempo de 11 años aproximadamente, hasta el año 2031.

limita que estas estrategias y acciones puedan tener periodo más amplio con respecto a su implementación, teniendo en consideración a la política pública de VISR.

6.1. Diseño e Implementación de una Metodología de Focalización para el Otorgamiento de Subsidios de Vivienda Interés Social Rural

Como se hizo referencia en el capítulo de diagnóstico, el déficit de vivienda afecta a 5,1 millones de hogares colombianos, en donde un 46,3% corresponde a hogares rurales, es decir 2,8 millones (DANE, 2020). Según el censo de población y vivienda realizado en el año 2018, el déficit cualitativo afecta al 57,3% de los hogares rurales que presentan carencias en servicios básicos como agua para cocinar en un 35,9%, recolección de basuras en un 31,8% y alcantarillado equivalente al 26,3%. Respecto al componente cuantitativo, el déficit es del 23,7% cifra que se explica principalmente por el material inadecuado de las paredes con un porcentaje del 21,1% y cohabitación en un 1,1%. (DANE, 2020).

A partir de lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho a una vivienda digna y amparado en el artículo 51 de la carta constitucional, se establece la necesidad de desarrollar una metodología que permita la focalización de beneficiarios de Subsidios Familiares de Vivienda Rural - SFVR, basada en los principios de equidad social y eficiencia económica. Esta metodología, igualmente, se estructura en línea con los enfoques conceptuales de desarrollo humano, rural y sostenible – presentados en el Capítulo No. 4 y bajo los cuales, se articuló la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural-; que propenda 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 (MVCT, 2020).

Asociado a la articulación entre estrategias de este plan, la focalización de beneficiarios para el otorgamiento de subsidios de VISR será el punto de partida para la ejecución de otras estrategias, particularmente en lo concerniente al modelo operativo, el cual, inicia con la fase de postulación y habilitación de los beneficiarios que serán focalizados a través de esta metodología. A continuación, se presentan las acciones que conforman la estrategia, en donde cabe aclarar, que su desarrollo a detalle se hizo mediante Resolución del MVCT 0536 de 2020 (Anexo II), y las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

6.1.1. Diseño de una metodología de Focalización

El diseño de una metodología de focalización se convierte en una herramienta estratégica para la selección técnica de la población beneficiaria del subsidio de vivienda de interés social rural, lo cual busca impactar positivamente en la calidad de vida, salud, seguridad, productividad y sentido de pertenencia, entre otros aspectos; de personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza y marginación socioeconómica.

Lo anterior, por medio de la definición de criterios técnicos y sociales como objetivo general, que conlleven a la identificación y selección de los beneficiarios de los SFVR, promoviendo la eficiencia y equidad en el uso de la inversión pública y la maximización de beneficios socioeconómicos para la población que habita en suelo rural y que se encuentra en condiciones de déficit habitacional (MVCT, 2020). Teniendo en cuenta esto, también se establecen como objetivos específicos de la definición metodológica:

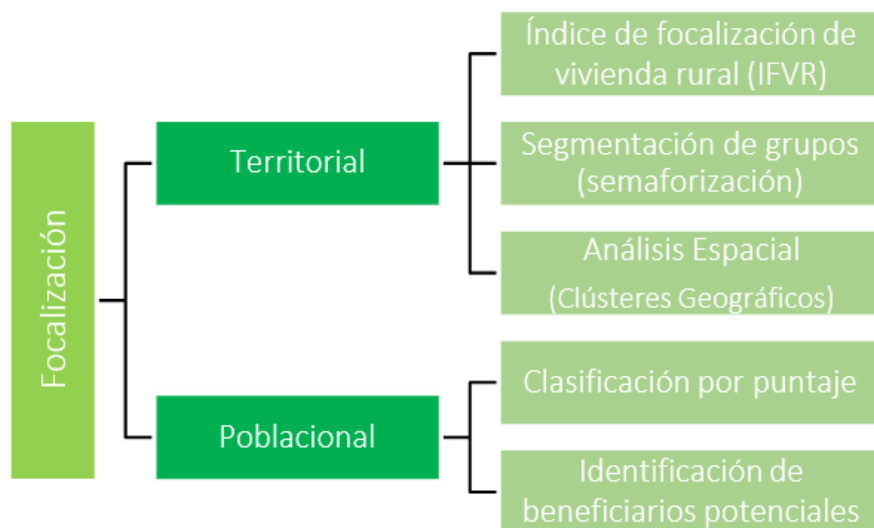
1. Construir un modelo de análisis estadístico para identificar las características socioeconómicas de los territorios del país en los que se puedan desarrollar programas de vivienda rural subsidiados.
2. Construir un modelo de análisis estadístico para identificar potenciales hogares beneficiarios de los subsidios.
3. Identificar las necesidades de mejoramiento o construcción de vivienda nueva en la población beneficiaria de programas subsidiados de vivienda rural.
4. Apoyar el diseño de programas constructivos de acuerdo con las necesidades de vivienda rural y particularidades socioculturales de la población focalizada.

De otra parte, en consideración de las disposiciones del Decreto Ley 890 de 2017, se define como población objetivo del diseño metodológico en el marco de la Política Pública, hogares que habitan en suelo rural y tienen alta incidencia de pobreza multidimensional, no tienen vivienda o requieren mejoramiento y/o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven, dado que se encuentran en condiciones de hacinamiento crítico o residen en viviendas cuya infraestructura pone en riesgo su vida. Se priorizarán hogares rurales con jefatura femenina o madres comunitarias, que se encuentren conformados por personas con discapacidad, adultos mayores y niños menores de 5 años. Adicionalmente, 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 legalmente reconocidas por la autoridad competente y la población que haga parte de programas estratégicos del orden sectorial como son los PDET y PNIS, entre otros; la población víctima del conflicto armado registrados ante la UARIV; los excombatientes en proceso de reincorporación; la población que se auto reconozca como campesina (MVCT, 2020).

- **Acciones específicas.**

Diseñar una metodología general para focalización en dos etapas, una focalización territorial y otra poblacional.

Figura 6.4 Esquema General Metodología de Focalización



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

Focalización Territorial

Consiste en la identificación de municipios que son de interés para la implementación de la política pública de vivienda de interés social rural, dado que presentan indicadores críticos en materia de pobreza y déficit habitacional, tiene alta proporción de población rural, víctima del conflicto armado y con autorreconocimiento étnico; en donde, de la misma forma, su economía se basa principalmente en el desarrollo de actividades agropecuarias o forestales. Asimismo, se tienen en consideración municipios que hacen parte de otros programas y políticas como son los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial – PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, así como aquellos donde se deben cumplir compromisos asociados a comunidades étnicas y/o requerimientos legales, por ejemplo, restitución de tierras.

Con el propósito de lograr identificación de estos municipios, se establece la necesidad de diseñar y aplicar sobre la totalidad de municipios del país – es decir 1.121 entre Municipios y Áreas No municipalizadas-ANM de acuerdo con información DIVIPOLA; un índice estadístico, que corresponde particularmente al Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) que asigna un valor numérico entre 0 y 1 con el que se busca, mediante un escalafón, establecer que municipios presentan mayores carencias y necesidades de atención al obtener un mayor puntaje. A su vez, el diseño de esta metodología establece la necesidad de calcular de manera independiente el índice para cada tipo de déficit habitacional, por lo que se contará con el IFVR Cualitativo y el IFVR Cuantitativo.

A partir de la implementación y resultados que arroje el IFVR, se realizará la categorización de municipios mediante un ejercicio de semaforización, con el objetivo de identificar aquellos territorios prioritarios para la ejecución de la política pública, y en donde los municipios que pertenecen al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – (PDET) serán referencia para la definición de un punto de corte en dicha clasificación. De otra parte, en consideración de la geografía nacional y con el fin de resolver temas referidos a localización, distribución,

identificación y modelación de los resultados del IFVR para facilitar procesos operativos en la construcción de los proyectos a nivel de departamento, se recurrirá al desarrollo de un análisis espacial que conlleve a la definición y caracterización de clústeres geográficos³⁰. Para esto, se tendrá en consideración inicialmente una base matemática y estadística que, al aplicarse a un conjunto de datos, se representan dentro de un espacio geográfico determinado (Buzai, 2015) y, asimismo, se tendrá en cuenta los lineamientos conceptuales y metodológicos en la definición de subregionalización funcional en Colombia desarrollados por el DNP.

Focalización Poblacional

Posterior al desarrollo de la focalización territorial, se busca la identificación de potenciales hogares beneficiarios de los subsidios en estos municipios seleccionados. La elección de dichos beneficiarios se realiza bajo el principio de igualdad promulgado por el Estado colombiano³¹, considerando los enfoques diferenciales y de género, que promueven los principios de no discriminación en el acceso equitativo a las oportunidades de beneficio social, reducción de la desigualdad económica, la marginalidad política y la exclusión social. En este marco y con el objetivo de impactar positivamente la calidad de vida de la población rural del país.

Figura 6.5 Fases de la Focalización Poblacional



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

Con el fin de obtener el listado de potenciales beneficiarios se realizan dos fases, la cuales corresponden a Fase de Puntuación de Hogares y Fase de validación del cumplimiento de requisitos, con las cuales se busca la articulación con el modelo operativo en términos de postulación, habilitación y asignación de subsidios, como se muestra en la FIGURA 6.5. En la primera fase, en consideración de los enfoques de desarrollo humano, diferencial y de género -determinados por la política- al igual que en virtud de la normatividad vigente; se establece un sistema de puntuación para la selección de hogares potenciales que puedan ser objeto del subsidio ya sea en la modalidad de construcción nueva o mejoramiento. Esta asignación de puntaje se aplica sobre aquellos territorios priorizados desde la focalización territorial que conlleva al análisis de información primaria asociada a población víctima, étnica, con discapacidad, adulto mayor, género, entre otros, recabada y sistematizada en bases de datos oficiales.

30 Corresponde a un espacio geográfico que conecta geográficamente un conjunto de actividades como transacciones comerciales, encuentros sociales, regiones que comparten infraestructura especializada, mercado de trabajos y de servicios, y que enfrentan oportunidades y amenazas comunes” (Rosenfeld, 1996, citado en Otero et al., 2004, p. 7).

31 Artículo 13, “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Las bases de datos consultadas van de acuerdo con los lineamientos del Decreto Ley 890 de 2017, respecto al Registro Único de Víctimas (RUV) proporcionada por Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas -UARIV. Adicionalmente se tendrán en cuenta bases socioeconómicas como SISBEN, UNIDOS, bases de población en proceso de reincorporación (ARN), otras propias de comunidades étnicas, organizaciones populares de vivienda, organizaciones sociales, gremios, entre otras, que contengan información sobre población rural.

Definir metodologías para la focalización diferencial

En virtud de lo señalado por DNP (2007 y 2016), se plantea la posibilidad de que las comunidades étnicas que habiten en territorios colectivos o hagan parte de organizaciones rurales (sociales o productivas), puedan acceder a los subsidios de vivienda a través de un proceso de focalización poblacional comunitaria. Dicho proceso se ajustará a las particularidades de estos grupos poblacionales y se realizará para facilitar la selección de potenciales beneficiarios.

La estrategia se basa en el reconocimiento de las necesidades habitacionales por parte de la misma comunidad y las autoridades pertinentes, a través de un proceso participativo en el cual se realice la selección de beneficiarios, así como la caracterización de estos. La información primaria será recopilada por la misma comunidad y sistematizada en bases de datos, con el apoyo técnico de MVCT quién aportará los formatos y verificará la calidad de la información. Este tipo de focalización también se podrá utilizar para atender compromisos específicos del Gobierno Nacional³² con organizaciones sociales, campesinas y productivas rurales.

Posteriormente, se realizará la validación del cumplimiento de requisitos para proceder con el proceso de postulación formal. Este proceso se llevará a cabo con el apoyo del ente territorial y del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda, quien será la encargada de solicitar los documentos que certifiquen la vulnerabilidad de los beneficiarios identificada como resultado de la primera fase y el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para acceder al subsidio.

Actualización anual.

La metodología permitirá una actualización anual, de acuerdo con nueva información generada tanto a nivel municipal, como de hogares que reciben los subsidios, para la cual, se realizará una revisión de la metodología de focalización territorial y el análisis espacial, de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos trazados. Asimismo, se recurrirá a la actualización de la información para el cálculo del Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR) a partir de nuevos datos disponibles generados por las entidades correspondientes como DANE, UARIV, DNP, DPS, IGAC, ANT, Ministerio de Agricultura, entre otras. En la focalización diferencial, la información sobre población vinculada también podrá ser actualizada por medio de acciones comunitarias.

- **Impacto Esperado**

Desarrollar y actualizar una metodología adecuada a las necesidades de focalización de beneficiarios permitirá garantizar: i) Una adecuada distribución de los recursos públicos en materia de vivienda rural, ii) Beneficiar a los territorios que presentan mayores deficiencias

32 Actualmente el Gobierno Nacional a través del MVCT tienen compromisos con el CRIC, CRIDEC, CRIU, Mesa campesina y la Mesa Permanente de Concertación - MPC.

habitacionales; y iii) Mejorar la eficiencia del modelo operativo en la implementación de los proyectos de vivienda rural.

- **Financiación y ejecución**

Respecto a la inversión requerida para la ejecución de esta estrategia, esta corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios tanto para la formulación de la metodología como en lo que compete a su implementación y actualización, en donde la financiación está a cargo del MVCT. De otra parte, se estima que el desarrollo de la metodología se debe realizar en el periodo de formulación correspondiente a seis (6) meses, exceptuando la actualización anual que se ejecutará a lo largo de la implementación de la política pública y estará sujeta a la disponibilidad de información censal y geoespacial, lo que determinará los tiempos de ejecución de dicha actualización.

- **Productos**

Con la ejecución de esta estrategia y sus acciones correspondientes, se obtendrá como productos los siguientes:

- Documento que contenga la metodología de focalización, tanto territorial como poblacional que permita identificar a los beneficiarios.
- Ranking municipal construido a partir del índice compuesto “IFVR”.
- Mapas que definen zonas óptimas de operación.
- Lista de potenciales beneficiarios de subsidios de vivienda nueva y mejoramientos, por territorio priorizado.

- **Responsables**

La entidad responsable del diseño, implementación y actualización de la metodología de focalización de beneficiarios para el otorgamiento de subsidios de VISR, es la Dirección de Vivienda Rural del MVCT

6.2. Modelo Operativo para la Construcción de Vivienda de Interés Social Rural

Como se hizo referencia previamente en el capítulo de diagnóstico, dentro de las dificultades que presentan el desarrollo de viviendas de carácter social en el ámbito rural, se identificaron una serie de falencias dentro de la ejecución de los proyectos, al no tener claridad sobre las responsabilidades y competencias entre los actores. Asimismo, la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario concluyó que respecto a la ejecución de los recursos en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2010, persistía el incumplimiento por parte de los oferentes para reunir los requisitos para desembolso, demoras en la constitución y ejecución de pólizas, retrasos en la ejecución de obras por parte de los contratistas y según lo estipulado en la norma, entre otros.

A partir de lo anterior, se establece no solo como objetivo de la política pública sino como uno de sus pilares, la estructuración y puesta en marcha de un modelo operativo eficiente, que

optimice los procesos de asignación de subsidios, así como, la ejecución oportuna de los mismos mediante la vivienda o mejoramientos a desarrollar en los territorios rurales, garantizando que los subsidios lleguen a la población más vulnerable socioeconómicamente. En este sentido, vale la pena resaltar que este Modelo Operativo se define como es el conjunto de instrumentos que definen actores y etapas para el desarrollo de los procesos de postulación de los hogares, los aspectos técnicos que deben tenerse en cuenta para realizar las postulaciones, de igual manera que los diagnósticos que permitan definir la modalidad de intervención de las viviendas, conforme lo establece el Decreto 1341 de 2020. Adicionalmente, instituye las condiciones para la asignación del subsidio, así como los pasos para la ejecución, seguimiento, acompañamiento social legalización de los subsidios y cierre.

Consecuentemente, para la estructuración y puesta en marcha de este modelo operativo se establecen dos acciones, las cuales se desarrollan a continuación.

6.2.1. Definir los elementos institucionales, actores y procedimientos en la operación del programa (máximo 4)

Propender por una implementación eficiente y eficaz de la Política Pública de VISR, es uno de los pasos más importantes para el éxito de esta. Es por eso, por lo que se debe contar con la definición de los elementos institucionales a través de actos administrativos, manuales operativos, guías y formatos, entre otros; los cuales permiten regular el orden en los procesos de estructuración, implementación, ejecución y entrega de los proyectos. También, al ser definiciones de carácter público, se protegen los procesos con la transparencia necesaria para llevar a cabo con éxito la implementación de la política pública, esto, al quedar dichas definiciones consignadas dentro del Manual Operativo del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Rural, documento resultante de la ejecución de la presente acción.

La estructuración de un modelo operativo, que corresponde a esta definición de elementos institucionales, asignará los roles normativos y responsabilidades de los diferentes actores de la política pública como son las entidades ejecutoras, entidades territoriales, entidades operadoras, interventores, hogares beneficiarios, fiduciaria y Fonvivienda, entre otros. Asimismo, esta asignación será de cumplimiento obligatorio para cada una de las diferentes entidades y también está contemplada en el Manual Operativo citado en el párrafo anterior.

Con base en lo anterior, se establece como objetivo principal de esta acción brindar los elementos institucionales que permitan ejecutar la política de manera ágil, efectiva y eficiente; llegando a los beneficiarios que más lo necesitan de manera rápida y con soluciones de vivienda que se ajusten a sus verdaderas necesidades.

De igual forma, la definición e implementación de estos elementos institucionales, la identificación de actores y definiciones de procedimientos y actividades que permiten estandarizar, reglamentar y articular todos elementos concernientes a la política pública, incluyendo los mecanismos de participación de las comunidades beneficiarias.

- **Acciones específicas**

Diseñar el esquema del Modelo Operativo:

Establecer el instrumento metodológico o esquema que determina el funcionamiento de las operaciones de la política, reflejando el paso a paso del Modelo de Negocio. El Modelo Operativo refleja la organización de los procesos, requisitos y parámetros institucionales, operacionales, financieros y administrativos; de tal manera, que todos los actores pertenecientes a la política

obtengan la información necesaria para realizar una buena administración y correcto desempeño de actividades vinculadas al cumplimiento de los objetivos. Adicionalmente, también define las responsabilidades, roles, tiempos y presentación de reportes para cada uno de los actores, entre los que se destacan las entidades territoriales, operadores y ejecutores, así como beneficiarios y comunidades. Lo anterior, quedará consignado mediante el desarrollo de un Manual Operativo y demás documentos asociados a guías, lineamientos y manuales que se requieran para tal fin.

- **Impacto esperado**

Con la definición y puesta en marcha del modelo operativo, se busca disminuir los tiempos de los procesos de las etapas de pre-construcción y construcción de los proyectos de vivienda de interés social rural, a partir de la implementación de la metodología de focalización -ex-puesto en la estrategia anterior- y hasta la entrega de la solución de vivienda al hogar objeto del subsidio.

- **Financiación y ejecución**

La estructuración del Modelo Operativo y el desarrollo de documentos de soporte a dicho modelo se realizará en el periodo de formulación, siendo una actividad definitiva con un periodo de ejecución correspondiente a ocho (8) meses. La inversión requerida para la ejecución de esta estrategia corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios, en donde la financiación está a cargo del MVCT.

- **Productos**

- Resolución asignación y administración del SFVR.
- Manual Operativo del Programa-Política.
- Manual Operativo Patrimonio Autónomo.
- Definición de Pliegos o Términos de Referencia (TDR) tipo que sean la base para los procesos posteriores de selección de operadores, ejecutores e interventores.

- **Responsables**

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Dirección de Vivienda Rural, DIVIS y FONVIVIENDA.

6.2.2. Estructuración de modelos de ejecución y desarrollo de prefactibilidades técnicas y financieras de los proyectos de VISR

Con el fin de implementar el modelo operativo descrito previamente, así como, en consideración de los resultados del proceso de focalización desde los componentes poblacional y territorial, igualmente relacionados en la estrategia del numeral 6.1; la presente estrategia tiene como finalidad la definición y estructuración de los modelos de ejecución a partir de la identificación de las escalas de agrupación y los incentivos para la efectiva y eficaz ejecución de los subsidios mediante la estructuración de cronogramas, requisitos financieros y formas de pagos, entre otras determinantes que se encuentran en los Pliegos o TDR del modelo operativo y que conlleve a la contratación de los operadores regionales a cargo de la construcción y/o

mejoramientos de VISR, según correspondan los beneficiarios identificados bajo la implementación del modelo de focalización.

Consecuentemente, con el fin de verificar el cierre financiero del proyecto previo a la contratación de la ejecución de los subsidios correspondientes, esta estrategia también busca determinar los costos directos e indirectos, así como los elementos de operación logística para su ejecución -de nuevo a partir de la ubicación de los beneficiarios focalizados-; información que será insumo para la estructuración y presentación de los proyectos bajo las determinantes establecidas dentro de la estrategia del numeral 6.3.2.

Con base en lo anterior, se traza como objetivo principal de esta estrategia, la entrega de las soluciones de vivienda en el menor tiempo posible, cumpliendo estándares de calidad y de gestión social efectiva, mitigando 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.

- **Acciones específicas**

Definir y Diseñar modelos de ejecución

Corresponde a la estructuración técnica legal y financiera de los procesos asociados a la asignación de los subsidios una vez identificado los posibles beneficiarios y territorios a intervenir, a través de la metodología de focalización tanto poblacional como territorial; y que conlleven a la contratación correspondiente, así como a la estructuración y ejecución técnica y financiera de los proyectos. Para esto se tendrán en consideración las siguientes actividades:

- Definición de escalas de ejecución a partir de los resultados de la focalización de beneficiarios, optimizando costos, tiempo (frentes de trabajo, metas de entrega, fases de ejecución, equipo técnico).
- Definir para cada caso, 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).
- 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.
- Identificar los elementos para eliminar barreras que afecten la operación logística, costos y tiempos para la ejecución.
- Estructurar según las disposiciones establecidas para la contratación en cada caso, los modelos de términos de referencia o Pliegos tipo donde se establezcan los requerimientos de participación en convocatorias para la selección de operadores, ejecutores e interventorías, así como, el modelo de regionalización y agrupación de intervenciones de acuerdo con focalización y análisis espacial de beneficiarios.

- **Impacto esperado**

Con la implementación de esta estrategia corresponde a 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.

- **Financiación y ejecución**

La estructuración de modelos de ejecución y prefactibilidad técnica y financiera de los proyectos, que corresponde a una actividad de carácter recurrente, se estima con una duración de cuatro (4) meses, previos al inicio de la construcción por parte del operador tanto de las viviendas nuevas como los mejoramientos. La inversión requerida para la ejecución de esta estrategia corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios, en donde la financiación está a cargo del MVCT.

- **Productos**

- Escalas de ejecución, modelos de costos³³, operación y tiempos de ejecución.
- Proyectos de soluciones de vivienda agrupados regionalmente (clúster) con viabilidad técnica, financiera y logística para iniciar proceso de contratación de la ejecución de los subsidios.
- Definición específica y Publicación de Términos de Referencia o Pliegos tipo, que a partir de los resultados de la estructuración de modelos de ejecución; que sean utilizados para las convocatorias y selección de operadores, ejecutores e interventoría correspondientes a los subsidios asignados.

- **Responsables**

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – DIVIS y FONVIVIENDA.

6.3. Soluciones de VISR adaptables a las Regiones y con Componentes de Saneamiento Básico

Como se hizo referencia en el capítulo preliminar, dos de los cuatro criterios del Decreto Ley 890 de 2017 y que se articulan con los pilares y objetivos de la política que soportan el presente PNCVISR, corresponden a subsidiar soluciones habitacionales a través de Tipologías de Vivienda de Interés Social Rural adaptables a la región y que incluyan una solución alternativa de agua para el consumo humano y de saneamiento básico que garanticen el acceso y el suministro

33 Modelo de Estructuración de Costos – MEC: corresponde a la definición de un esquema que mediante la explicación del paso a paso para una correcta estructuración, refleja la información necesaria para la correcta planeación y toma decisiones de inversión con respecto al proyecto de ejecución, ya que permite reconocer todos los costos asociados a la materialización del proyecto.

del recurso hídrico en la vivienda. Asimismo, desde la formulación de política pública se establece que las tipologías a implementar deben adecuarse al entorno rural, regional y cultural, a través del proceso de validación en la etapa de pre-construcción³⁴ a cargo de FONVIVIENDA y por medio de acciones relacionadas al componente de diálogo social que, entre otros objetivos, permite la participación activa de cada una de las comunidades beneficiarias lo que particularmente conlleva a la identificación de especificidades de comunidades indígenas, afrodescendientes, ROM, raizales y palenqueras asentadas a lo largo de todo el territorio colombiano.

En este sentido, se establece consecuentemente que las tipologías de VISR a desarrollar y ejecutar a través del presente plan, no solo deben ser adaptables a las regiones sino que igualmente, deben contar con un componente sociocultural, con la integración de una solución alternativa de agua y saneamiento básico en los casos que las condiciones del lugar lo requiera, facultar la flexibilización en el diseño arquitectónico para las personas que en cualquier momento de su ciclo de vida lo requieran -funcionalidad y accesibilidad- y, además, tener en consideración un enfoque de desarrollo progresivo. Lo anterior, busca que las soluciones habitacionales se adapten de forma más asertiva al contexto rural y a las necesidades de la población objetivo, tal como lo establece el compromiso del Acuerdo Final.

Con relación a la espacialidad de las tipologías, se establece que deben contener como mínimo: un (1) espacio múltiple, tres (3) habitaciones, un (1) baño, una (1) cocina, (1) un cuarto de herramientas, una (1) alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, una (1) solución de saneamiento básico incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias y finalmente, una (1) solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas. Salvo para el caso de la población indígena, la solución de manejo de excretas y de saneamiento básico tendrá en cuenta los usos y costumbres dependiendo de la población. Adicional a las condiciones espaciales del programa arquitectónico aquí descrito, la flexibilización espacial del diseño permitirá la adaptación de dicho programa para ajustarse a las necesidades de los habitantes en caso de adquirir una discapacidad.

Igualmente, las viviendas construidas bajo el esquema de Subsidio de VISR deben cumplir con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente - NSR-10 e incluir los sistemas constructivos allí estipulados. Asimismo, deben cumplir con el Reglamento Técnico TÍTULO J- Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento para el Sector Rural, el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS; y finalmente, el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE (Resolución 179, 2017).

Bajo las anteriores consideraciones, se estructura la presente estrategia que está conformada por dos (2) acciones asociadas la definición de lineamientos para la implementación de tipologías tanto para construcción nueva como mejoramiento y en la etapa de pre-construcción de los proyectos, lineamientos de desarrollo progresivo de vivienda social rural, lineamientos para la escogencia de soluciones alternativas de agua y saneamiento básico, estructuración y presentación de proyectos de VISR, así como, la consolidación de un banco de tipologías. Lo anterior, bajo la premisa aplicar las determinantes sociales, culturales, técnicas y financieras

34 Corresponde a la etapa en la cual, se realizarán las actividades de diagnóstico, estudios, diseños, presupuesto y viabilización del proyecto de intervención, según aplique, de la modalidad del subsidio antes de su asignación, (Decreto 2090, 1989)

que conlleven a la construcción de vivienda nuevas y mejoramiento bajo las disposiciones de la política pública y el Decreto Ley 890 de 2017.

6.3.1. Definir e instaurar lineamientos para la estructuración y construcción de proyectos de VISR

Para la implementación de soluciones adecuadas de VISR y de soluciones alternativas de agua y saneamiento básico, en primera instancia se identifica la necesidad de establecer una acción que permita generar lineamientos de soporte técnico para la estructuración y construcción de los proyectos de Vivienda de interés Social Rural, que bajo una serie de consideraciones a incluir en el proceso a desarrollar por parte del operado, faciliten los procesos de tomas de decisiones durante las etapas de pre-construcción y construcción. Lo anterior, corresponde entonces a herramientas para la materialización de la propuesta técnica, que perfeccionan la estructuración del proyecto cuya implementación depende de la recolección de información dentro de los tiempos de la pre- construcción, información que corresponde a las condiciones específicas de las familias, el área y contexto físico disponible para implantación del sistema habitacional y del sistema de saneamiento; así como, en el caso modalidad de mejoramiento, del espacio de intervención dentro o fuera de la vivienda existente.

- **Acciones específicas**

Lineamientos para la Implantación de Tipologías de Vivienda Social Rural

Teniendo en cuenta que la información se completa al realizar el diagnóstico integral en la etapa de pre-construcción a través de visita al predio o sitio de construcción y en donde se requiere del análisis de condiciones del lugar; se requiere establecer primeramente, la definición de una serie de lineamientos generales que resalten los aspectos más importantes para tener en cuenta respecto a la ubicación donde se hará la implantación de la vivienda en función del entorno y características del predio. Por tal motivo, se establece la necesidad de desarrollar un documento de implantación de tipologías -como parte de los anexos técnicos- que profundizará y detallará el proceso asociado a la implantación de las soluciones habitacionales. Cabe resaltar, que este documento contiene los aspectos arquitectónicos e ingenieriles basados en el ejercicio de la parametrización arquitectónica y técnica.

Estos lineamientos, por definir, deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones, los cuales serán de suma importancia al realizar el diagnóstico integral y como parte del proceso de habilitación de familias para continuar con el proceso de otorgamiento del subsidio:

1. No Implantar la vivienda en un área que presente riesgos no mitigables, zonas vulnerables u otras amenazas identificadas en la visita.
2. El sistema de saneamiento básico debe estar adjunto en la construcción de vivienda y dentro del área del lote.
3. Implantar el saneamiento básico de tal manera que no contamine y/o no afecte los afluentes de captación de agua comunal u individual.
4. Relacionar el acceso del lote con los posibles caminos peatonales y ubicación estratégica de las rampas de acceso a integrantes de la familia.

5. Cuidar que las intervenciones u obras no afecten las áreas de cultivo o producción en el entorno inmediato.
6. Cumplimiento de los aislamientos ambientales y funcionales definidos por autoridades del orden local, regional o Nacional respecto a la estructura ecológica, los sistemas viales u otras infraestructuras del territorio.

Adicionalmente, es importante tener presente que la entrega en especie del subsidio comprende la construcción de única casa o estructura habitacional y un sistema séptico. Por tal motivo, se requiere disponer con un área mínima de implantación de 130 m² (metros cuadrados) y unas dimensiones adecuadas de largo y ancho del predio que permita la correcta disposición de la solución de vivienda y el sistema de tratamiento de aguas residuales. Teniendo en cuenta el área propia de la vivienda y sus respectivos aislamientos que oscilan entre 90 m² - 100 m² y un área de 30 m² en promedio para el saneamiento básico; compuesto por cajas y/o tanques para el tratamiento de aguas residuales y un campo de infiltración para el proceso final del tratamiento.

De igual forma, en el caso de los mejoramientos es necesario disponer de un área mínima de implantación de 45 m² y adicional al terreno utilizado por la vivienda ya existente dentro del predio. Teniendo en cuenta el área propia del módulo y sus respectivos aislamientos 15 m² y un área de 30 m² en promedio para el saneamiento básico; compuesto por cajas y/o tanques para el tratamiento de aguas residuales y un campo de infiltración para el proceso final del tratamiento.

Lineamientos para la selección de soluciones alternativas de agua para consumo humano y saneamiento básico

Para acotar el alcance sobre la definición de los lineamientos correspondientes, se hace necesario primero definir de que trata el saneamiento básico y que son los sistemas alternativos para así, establecer el contexto que aplica respecto a la normativa vigente en el suelo rural, es decir, el contexto bajo el cual se es necesario o bien, sea plantear proyectos en relación a la metodología en el campo profesional pertinente o recurrir a la implementación de estas alternativas en casos donde no se pueda conectar a fuentes de agua o redes de tratamiento de aguas residuales.

Las alternativas de agua para consumo humano y saneamiento básico son estrategias utilizadas en lugares donde no es posible o es impracticable desarrollar proyectos de servicios públicos domiciliarios³⁵. En muchas zonas del país las comunidades emplean sistemas rudimentarios destinados con el fin de suplir la necesidad de consumo de agua y tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, las alternativas de agua para consumo humano y saneamiento básico mejoran notablemente las condiciones ambientales y la salud de las personas a muy bajo costo.

El saneamiento básico es el conjunto de acciones relacionadas al mejoramiento y mantenimiento de las fuentes y sistema de abastecimiento de agua, la adecuada disposición sanitaria

35 Tomado de la RAS rural título J Alternativas tecnológicas en agua y saneamiento básico para el sector rural.

de los excrementos y orina mediante baños; y el manejo de las basuras en la vivienda³⁶. Asimismo, la mitigación de plagas portadoras de enfermedades como el dengue. En síntesis, los sistemas de saneamiento básico mejoran la salubridad de una población a través de manejo de agua, manejo residuos y control enfermedades.

Los aspectos de fuentes y sistema de abastecimiento de agua y la adecuada disposición sanitaria de los excrementos son el objeto de lineamientos, tanto para vivienda nueva dispersa como vivienda nucleada. A continuación, se presenta la definición de la captación de agua y el tratamiento de aguas residuales.

La captación de agua comprende diversas actividades para lograr la recolección y el almacenamiento de esta. Ya sea de lluvia, fuentes a nivel de terreno o subterráneas, neblina, entre otras. Este tipo de fuentes dependen en su totalidad de las condiciones hidrológicas de la zona y la economía de los habitantes para su respectivo sistema de recolección. En el Título J Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento Básico para el Sector Rural, plantean distintas alternativas no convencionales tanto para la captación de agua como para los diferentes procesos con la finalidad de que esta sea para consumo humano.

Por su parte, el tratamiento de aguas residuales son procesos físicos, químicos y biológicos que tienen como objetivo disminuir considerablemente los contaminantes presentes en el agua efluente del uso doméstico. Este tipo de solución será implementada como parte del subsidio de vivienda de interés social rural, mediante la construcción de un pozo séptico. De manera general, los pozos sépticos presentan cinco partes esenciales, trampa de grasas, cual permite la separación y recolección de grasa para evitar su paso al sistema; caja de inspección, lugar donde se almacena las aguas residuales, pluviales o combinadas; tanque séptico, lugar que procesa los residuos líquidos y sólidos formando una capa de lodo; filtro anaeróbico, el cual se encarga de disminuir nuevamente las cargas contaminantes y, finalmente, el pozo de absorción o campo infiltración; lugar en donde los residuos, que ya son líquidos debido a los procesos anteriores, son vertidos al suelo.

Una vez acotado los conceptos el Plan Nacional de Construcción contextualiza la aplicación de los lineamientos a partir del diagnóstico integral, el cual dictaminará la dificultad para acceder a fuentes de agua o para manejo de aguas residuales y así seleccionar la alternativa más adecuada. Según el Título J Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento Básico para el Sector Rural, recomienda cuatro fuentes para la solución de abastecimiento de agua, como lo son: las aguas superficiales, ríos, quebradas, embalse entre otras fuentes naturales que suplan la demanda requerida del hogar; las aguas subterráneas, a través de pozos o aljibes; las aguas de la atmosfera, sea por lluvia o neblina, y finalmente, las aguas de mar o salobre, esta última requiere una alta inversión ya que debe someterse a procesos de desalinización.

Comprendido lo anterior, cabe resaltar que la diferencia para la solución de abastecimientos individuales y colectivos de agua, radican en los métodos de captación y condiciones naturales del lugar. Por lo tanto, para seleccionar la alternativa de solución adecuada, se recomienda remitirse al Reglamento de Agua y Saneamiento Básico (RAS) y/o el Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento Básico para el Sector Rural.

36 Definición elaborada por el grupo de la DVR, basada en definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Es importante resaltar que en el Título J también plantea una metodología ajustada para la formulación y diseño de proyectos de sistemas de aguas residuales. En cada capítulo se identifica la fuente de agua, la población objetivo y las soluciones que pueden adoptarse dependiendo del contexto y los requerimientos. A continuación de manera general se exponen los lineamientos guía a cerca de las tres recomendaciones por el Título J para el tratamiento de aguas residuales en el sector rural.

La estructuración de proyectos de captación de agua o tratamiento de agua residual corresponde a las entidades descentralizadas o en algunos casos, a los constructores de vivienda nucleada. Todos sin excepción deberán ajustarse a los lineamientos de vivienda nucleada de la Dirección de Vivienda Rural del Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio y al respectivo plan de ordenamiento del municipio.

La solución de vivienda es integral, es decir, viene incorporada la solución de manejo de aguas residuales a través de un pozo séptico. En caso tal, que, el predio donde se implanta la vivienda pueda conectarse a un sistema de alcantarillado sanitario avalado por las RAS (el título J), el sistema hidrosanitario podrá conectarse a estos sistemas funcionales en áreas rurales, siempre y cuando, se garantice la funcionalidad, el mantenimiento a través del tiempo.

Para el caso de la captación de agua, además de las metodologías mencionadas anteriormente, es preciso afirmar que prima la disponibilidad de esta de manera natural. Sin embargo, cabe aclarar que esta disponibilidad no implica que sea apta para el consumo humano. Se debe entender que son dos procesos diferentes, por un lado, la captación y por otro el tratamiento y potabilización de esta. En el caso donde el acceso al agua sea difícil, será el constructor junto a la entidad operadora los encargados de investigar, evaluar e implementar una tecnología que satisfaga la necesidad de este recurso. Recordamos que el título J de la RAS son lineamientos de buenas prácticas mas no son lineamientos únicos de diseño.

Los entes territoriales o constructores que estructuren proyectos de vivienda rural dispersa y nucleada puede acceder a una asistencia técnica por parte de la Dirección de Vivienda Rural. Lo anterior, para articular los proyectos con las políticas de entidades como la ART e igualmente, el Viceministerio de Agua y Saneamiento básico del MVCT. Lo anterior en consideración del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico que, como se hizo referencia en el capítulo de antecedentes; de manera equivalente al presente documento para el sector agua y saneamiento básico, corresponde a uno de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral – RRI; a partir de las definiciones del documento CONPES 3932 de 2018 y expedido mediante Resolución 0076 de 2021.

Lineamientos de Desarrollo Progresivo de VISR

Corresponde a la definición de lineamientos y aprendizaje asociadas a desarrollo progresivo de las VISR mediante la elaboración de una guía de capacitación para el desarrollo progresivo y la estrategia propia de capacitación en articulación del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA.

Capacitación para el Desarrollo Progresivo de la vivienda:

El objetivo de la capacitación es continuar la construcción de viviendas y brindarle conocimiento a la población rural de cómo mejorar las viviendas rurales, el cual debe ser aplicado

por personas capacitadas en construcción. Los lineamientos de desarrollo progresivo³⁷ se asimilan al proceso de enseñanza en temas de construcción, teniendo al SENA como aliado principal para los programas de formación y educación³⁸. El primer lineamiento es la definición de dos ámbitos de intervención de la vivienda para ser complementada:

1. Ampliación en el exterior de la vivienda.
 - Ampliación de andenes perimetrales y rampas de accesibilidad.
 - Infraestructura básica de acceso peatonal.
 - Módulos habitacionales adicionales como complemento del programa arquitectónico.
 - Módulos satelitales como complemento del programa arquitectónico.
2. Mejoras locativas al interior de la vivienda.
 - Mejoras enfocadas en los acabados de muros, pisos y cubiertas y adecuación de espacios a las necesidades del grupo familiar o de uno de sus miembros.

El segundo lineamiento corresponde a temas a desarrollar con mayor grado de profundidad en la guía y en la capacitación. Los siguientes aspectos van desde la concepción en el diseño de espacios, el reconocimiento de sistemas constructivos y materiales aptos para la construcción de vivienda:

- a. Diseño: El desarrollo progresivo es definido como intervenciones internas y externas con el fin de ampliar o mejorar las condiciones de la vivienda. Ante lo anterior, se sugiere que la guía consista en un paso a paso en el cual gráficamente y de forma clara se le explique a la familia como se deben realizar las actividades de construcción y la elección de los materiales.
- b. Sistema Constructivo: Debe dar continuidad del sistema constructivo en el que se encuentra la vivienda. Asimismo, debe especificar si el sistema constructivo y los materiales utilizados son de fácil adquisición; si se trata de un sistema industrializado, debe brindar información al propietario sobre la adquisición y distribución de los elementos constructivos necesarios para la ampliación de la vivienda.
- c. Materiales: Es fundamental brindarle herramientas que le permitan al beneficiario conocer e identificar los materiales que cumplen con las normas técnicas. Generando

37 El Desarrollo Progresivo consiste en un conjunto de construcciones que pueden realizar la vivienda al interior o exterior de la vivienda como complemento a esta. Cabe resaltar, que estas obras de desarrollo progresivo son relacionadas a adecuaciones locativas y no a la construcción de una vivienda nueva. Por tanto, la progresividad implica que la vivienda sea habitada, que presente deficiencias que pueden ser solucionadas y que la estructura habitacional no presente alteraciones que comprometa el desarrollo de la vida de los habitantes.

38 La política de vivienda buscará una articulación con los programas de educación del SENA en los temas pertinentes a vivienda rural.

conciencia sobre la responsabilidad de mitigar los efectos e impactos que puedan generarse por eventos naturales.

- d. Mano de obra: Se debe aclarar el personal especialista y los trabajadores mínimos requeridos para la realización de las diferentes actividades de construcción.

El tercer lineamiento aclara a los beneficiarios que reciben la guía, que solo han recibido información básica para emprender los temas tratados. Sin embargo, si tienen la intención de construir deben cursar algún programa del SENA para certificar la experiencia en el ámbito de la construcción. Por ejemplo, labores tales como:

- a. Construcción de formaletas, preparación y fundida de Concretos (elementos estructurales). Esta es una de las actividades más importantes y en las que más se incurre en error por falta de rigurosidad técnica.
- b. Preparación y aplicación de morteros para levante de muros y construcción de pañetes (revoques).
- c. Levante de muros con diferentes materiales (bloque de cemento, ladrillo, bloque de arcilla).
- d. Instalación de cubiertas con diferentes estructuras de soporte y materiales de revestimiento. Pretendiendo con el aprendizaje de esta actividad entre otros que los traslapes de las láminas cumplan con la Norma Técnica Colombiana.
- e. Sistemas hidrosanitarios. Que los beneficiarios puedan ejecutar esta actividad cumpliendo con las Normas Técnicas Colombianas.

Las capacitaciones realizadas por el SENA se harán teniendo en cuenta la normativa de construcción vigente, garantizando así la seguridad de los practicantes y minimizando los riesgos causados por posibles intervenciones inadecuadas.

Guía de Desarrollo Progresivo

La Guía de Desarrollo Progresivo es un catálogo general de las intervenciones que se pueden realizar en la vivienda rural con el objetivo de ser mejorada. Esta guía profundiza en las adecuaciones locativas mediante la ejemplarización de una tipología de vivienda y los posibles desarrollos internos y externos que esta puede tener. Las intervenciones están orientadas a obras de acabados, revestimientos y la construcción de un módulo de habitabilidad.

La guía, que hace parte de las acciones de fortalecimiento de capacidades junto con capacitaciones y en donde la DVR establecerá una estrategia de articulación con el SENA, con el fin de lograr la estructuración de las estas por parte de dicha entidad; se compone por fichas de procesos constructivos en la cual se contará con ayuda de gremios, constructores y especialistas interesados en transmitir el conocimiento, y en donde la Dirección de Vivienda Rural realizará acciones de acompañamiento. Adicionalmente, esta guía hará parte del banco de tipologías que permitirá la construcción de nuevas tipologías que resuelvan a profundidad los problemas de la diversidad del campo.

La guía puede seguir los lineamientos previamente descritos como los temas de diseño, la continuidad del sistema constructivo, la mano de obra y los materiales implementados en la

solución de vivienda. Las Fichas deben ser de fácil comprensión y estar dirigida a la población rural, se empleará de creatividad gráfica para ayudar a los beneficiarios a entender todos los planos y las especificaciones técnicas para una futura ampliación de la vivienda. Adicionalmente, durante la socialización de la guía deberá incluir temas relacionados con el acceso a fuentes de financiamiento (incluyendo créditos hipotecarios sobre la vivienda ya construida a mejorar), especialmente microcréditos y créditos de libre inversión.

- **Financiación y ejecución**

La inversión requerida para la ejecución de esta estrategia corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios, en donde la financiación está a cargo del MVCT con respecto a los lineamientos de Implantación y soluciones alternativas de agua y saneamiento básico. En cuanto al componente de Desarrollo Progresivo, la estrategia asociada a la oferta educativa corresponde al SENA de acuerdo con sus capacidades al igual que el desarrollo de la guía de desarrollo progresivo, la cual se desarrollará en la etapa de Operación y se estima que la ejecución de esta estrategia corresponde a 8 meses, asociado a la definición de lineamientos.

- **Productos**

- Guía de Implantación de Tipologías de Vivienda Social Rural.
- Guía para la selección de soluciones de alternativas de Agua y Saneamiento Básico.
- Guía y capacitaciones de Desarrollo Progresivo

- **Responsables**

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Dirección de Vivienda Rural, SENA y Entidades Territoriales.

6.3.2. Establecer las determinantes para la estructuración y presentación técnica de proyectos de VISR

Una tipología de vivienda rural³⁹ corresponde a la propuesta técnica y financiera sobre la idea general del proyecto previo a la ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. Adicionalmente, deben adaptarse a los contextos físicos del entorno -particularidades climáticas, geográficas y topográficas -, de la misma forma que a las condiciones físicas⁴⁰, socioeconómicas y culturales de sus habitantes.

A partir del análisis sobre tipologías y prototipos ejecutados en el Programa de Vivienda de Interés Social por parte del MADR -como fue descrito en el capítulo 2-; el MVCT adelantó en

39 Definición del MVCT a partir de las disposiciones del Decreto 2090 de 1989 con relación a la etapa de Anteproyecto Arquitectónico.

40 En función de la flexibilización del diseño arquitectónico para población con algún nivel de discapacidad tanto al momento del otorgamiento del subsidio como de manera posterior.

el marco de la formulación de la política pública un ejercicio de parametrización⁴¹ de VISR, el cual buscaba establecer los mínimos necesarios para la construcción y mejoramientos de vivienda basados en cuatro puntos, los cuales están referidos a:

- Desarrollo de programa arquitectónico en virtud de las proporciones y dimensiones, los espacios y estándares mínimos que garanticen una vivienda digna y adecuada.
- La relación elementos de mobiliario e inmobiliario;
- El aspecto funcional o uso espacial.
- El cierre financiero con respecto al valor del subsidio.

Como resultado de dicha parametrización, se desarrollaron a manera de ejercicio seis (6) tipologías - no vinculantes- para la construcción de vivienda nueva y siete (7) posibilidades de mejoramientos, que no solo ejemplifican y se aproximan a las particularidades técnicas, legales y financieras de una vivienda VISR mediante la implementación de esos parámetros; sino que de igual forma, se convierten en punto de partida para el desarrollo de las fases de anteproyecto y proyecto de la etapa de pre-construcción.

A partir de lo anterior, esta acción busca establecer las determinantes que conlleven al desarrollo y presentación de portafolios de Vivienda de Interés Social Rural, tanto para construcción de viviendas nuevas -dispersas o nucleadas-, así como los de mejoramientos. Estos portafolios, corresponden a la presentación de los resultados de la implementación de la etapa de pre-construcción, cuyo alcance corresponde al desarrollo arquitectónico y técnico en concordancias con las etapas de anteproyecto⁴² y proyecto arquitectónico⁴³, soportados en la planimetría y demás documentos técnicos necesarios, incluyendo las conclusiones de la implementación del modelo de acompañamiento social.

Dentro de este desarrollo, adicionalmente se debe incluir los siguientes componentes:

- Solución de agua para consumo humano: Las tipologías de VISR deben contar con una(s) solución(es) alternativa(s) de agua (soluciones de tipo individual para el caso de vivienda dispersa y de tipo colectiva para el caso de vivienda nucleada).

41 Los resultados de este ejercicio de parametrización se encuentran contenidos en documento anexo al presente Plan. No obstante, se hace relevante mencionar que dicho documento no fue parte del proceso de revisión y discusión por parte de la Mesa Técnica Sectorial conformada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, DNP y ART.

42 El anteproyecto comprende dibujos a escala, de plantas, cortes y fachadas o perspectivas suficientes para la comprensión arquitectónica, estructural y de instalaciones de la vivienda, sin incluir planos suficientes para poder ejecutar la obra, ni los estudios de factibilidad económica, utilidades, renta, alternativas de uso, flujo de caja y financiación; pero sí sobre bases series de su factibilidad. (Decreto 2090, 1989).

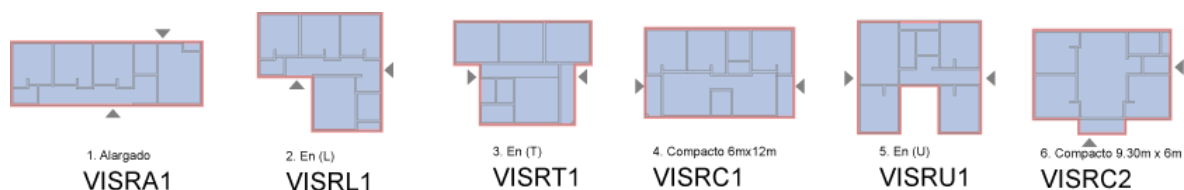
43 Será elaborado con base en el anteproyecto aprobado por la entidad contratante y debe contener toda la información necesaria para que la construcción pueda ser ejecutada correctamente desde el punto de vista arquitectónico, en armonía con sus exigencias técnicas (Decreto 2090, 1989).

- Desarrollo progresivo: Dentro del diseño de estas tipologías el componente de flexibilidad arquitectónica y constructiva irá dirigido hacia una futura ampliación o adecuación de espacios, según las necesidades del grupo familiar.
- Accesibilidad al medio físico: El diseño de la vivienda rural deberá responder al programa arquitectónico con especificaciones técnicas relacionadas a las NTC de accesibilidad al medio físico y a parámetros de funcionalidad, que faciliten el uso de la vivienda por parte de la población con discapacidad⁴⁴. El diseño y los materiales deben permitir que sea posible adaptarla en caso de requerirlo en cualquier momento del ciclo de vida de las personas, garantizando así una accesibilidad apropiada a la vivienda misma.
- Parametrización espacial de la vivienda: La nueva política propone una parametrización no vinculante, que sirve de referencia para describir cada espacio del programa arquitectónico, donde se logra una mayor eficiencia espacial reflejada en áreas óptimas aplicables en las tipologías básicas. Para el caso de la vivienda rural, el programa arquitectónico se complementa con la relación de la vivienda construida con su entorno inmediato, es decir, se exploran las posibilidades de acceso peatonal y su funcionalidad asociada a las áreas productivas o el paisaje mismo.
- Arquitectura Sostenible y Bioclimático: Desarrollar una primera aproximación a estrategias pasivas que, desde el diseño arquitectónico y los procesos constructivos, contribuyan al componente bioclimático de las viviendas, en el marco de las determinantes técnicas, legales y financieras.

Para la implementación de esta acción, se establece el desarrollo de tres acciones específicas, según las necesidades de cada proyecto y en virtud del subsidio de VISR a otorgar, en el marco de implementación de la política pública. Estas acciones específicas, se encuentran dirigidas al desarrollo técnico de los portafolios de VISR dispersa, Módulos de Mejoramiento y VISR Nucleada, según sea el caso.

A Continuación, se presentan unos ejemplos de tipologías, no vinculantes, en el desarrollo de portafolios.

Figura 6.6 Esquemas de Tipologías de Ejemplo para desarrollo de Tipologías de VISR dispersa



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

44 Se tuvo en cuenta dentro del ejercicio de parametrización, la accesibilidad al medio físico como un equilibrio entre los metros cuadrados construidos y el área útil de la vivienda.

- **Acciones específicas**

Portafolios de Tipologías adecuadas de Vivienda de Interés Social Rural – dispersa-adaptables a la región y con un componente de saneamiento básico

Elaboración de portafolios a nivel de proyecto arquitectónico para la construcción de Viviendas de interés social Rural Nueva, en sitio propio, cuyo valor del subsidio corresponde hasta 70 SMMLV, que se adapten a los entornos regionales, culturales y sociales de los beneficiarios e incorporen un componente de saneamiento básico.

Con el fin de lograr lo anterior, y adicional a los componentes descritos previamente, el diseño de las tipologías debe incluir un estudio asociado al componente bioclimático y de sostenibilidad ambiental que corresponda al lugar para el cual se adaptará el prototipo. Por lo tanto, el diseño debe considerar además del control y confort térmico (asolación, ventilación e iluminación natural), la sostenibilidad ambiental en la extracción y manufactura de materiales, adoptando procesos y correctivos necesarios para mitigar el impacto sobre los recursos naturales renovables y no renovables.

Asimismo, se deben tener en cuenta dentro de los factores del diseño bioclimático, el uso adecuado de recursos como el agua y una correcta disposición de los desechos sólidos y líquidos que se generan en las viviendas. Por consiguiente, en la etapa de pre-construcción es necesario profundizar en temas como:

- Las soluciones de vivienda deben adaptarse a las diferentes condiciones climáticas y geográficas.
- La selección adecuada de los materiales que garanticen un debido aislamiento acústico y térmico, que permita a los habitantes mejores condiciones de confort térmico al interior de los espacios.
- La solución de vivienda debe garantizar su durabilidad en el tiempo. Para lo anterior, se debe tener en cuenta en el diseño de la vivienda factores tales como: la incidencia del sol, el comportamiento de la temperatura, el comportamiento e incidencia del viento y las precipitaciones.
- La selección del sistema constructivo debe procurar ser una solución creativa y eficiente que aproveche la identidad cultural de la región correspondiente.
- Los costos de mantenimiento de la solución de vivienda derivados de la selección de los materiales y el sistema constructivo deberán corresponder a las condiciones económicas de los habitantes.

A su vez, se deben considerar los siguientes aspectos en el diseño arquitectónico a nivel de anteproyecto, que deberán ser profundizados en la etapa de pre-construcción y en el momento de desarrollar las viviendas en el sitio:

- a. **Confort térmico:** A partir de las condiciones geográficas y climáticas, la selección de sistemas constructivos y materiales envolventes (fachadas y cubiertas), el análisis de escenarios de ocupación, las definiciones volumétricas del proyecto arquitectónico, al igual que manejo de la radiación solar y la ventilación natural; se deben garantizar las condiciones mínimas de confort respecto a las temperaturas al interior de los diversos

espacios de las viviendas, que permitan el desarrollo de las actividades cotidianas por parte de los beneficiarios.

- b. Control solar: El diseño de la tipología debe tener en cuenta para su implantación la incidencia y manejo de la radiación solar, de manera que brinde mejores condiciones de confort térmico⁴⁵ al interior de los espacios, al permitir o restringir dicha incidencia junto con una distribución adecuada del programa arquitectónico en función de la localización, orientación, condiciones biofísicas y climáticas del entorno.
- c. Ventilación Natural: Con el fin de promover no solo condiciones térmicas adecuadas en consideración del entorno, sino mejorara condiciones de salubridad al interior de las viviendas, estas deberán explorar escenarios de carácter pasivos que garanticen el suministro y extracción de aire en cada uno de los espacios.
- d. Iluminación natural: Finalmente, con el propósito de fomentar el ahorro en los consumos de energía, se busca que mediante estrategias arquitectónicas la vivienda aproveche al máximo la luz natural dentro de los diversos espacios de la vivienda.

De otra parte, Se resalta la importancia de socializar y hacer partícipes a las comunidades beneficiarias mediante una metodología en el proceso de pre-construcción de los diseños, actividades que deberán ser de índole participativa para la definición de las tipologías que se incluirán en los portafolios.

Al finalizar la etapa de pre-construcción, los portafolios correspondientes deberán contener, como mínimo, la información relacionada a continuación:

Tabla 6.1 Estructuración y Desarrollo mínimo de portafolios para construcción de VISR-Dispersa

Portafolios de VIRS Dispersa

COMPONENTE	PLANIMETRIA
<p>Arquitectónico: Planos generales y detallados de la vivienda, a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión; los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:</p> <p>*Escala de representación 1:100, 1:50 y 1:20 a partir de la necesidad y objeto de cada plano.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plano de Localización. 2. Planta Arquitectónica y Cuadro de Áreas. 3. Planta de Cubiertas. 4. Cortes transversales y longitudinales. 5. Fachadas. 6. Representación 3D expresando el sistema constructivo y la espacialidad relacionada a la parametrización parte de la política pública. 7. Detalles Arquitectónicos constructivos y Corte Fachada típica.

45 El confort térmico es la condición de la mente que expresa satisfacción con el ambiente térmico (requiere evaluación subjetiva). El confort térmico no sólo depende de la temperatura y la humedad relativa. Factores como las características del vestido, características del tipo de trabajo y otros factores del ambiente como la presión de vapor en el aire y la velocidad del aire, determinan si una persona se encuentra en condiciones de confort (MCVT, 2015).

<p>Estructurales: Planos generales y detallados a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión, los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planta de Cimentación 2. Planta estructural (columnas, vigas y loza de contrapiso) 3. Planta de estructura de cubierta 4. Plano de detalles estructurales. 5. Despiece de hierros: Cimentación, columnas, vigas y loza 6. Elementos no estructurales.
<p>Instalaciones y redes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planos hidrosanitarios completos incluyendo solución alternativa de agua y saneamiento básico (Solución Individual) que incluya cortes y detalles de la trampa de grasas, pozo séptico, campo de infiltración o pozo de absorción. 2. Planos eléctricos completos y de equipos especiales.
<p>Otros documentos técnicos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memoria o documento con las conclusiones del estudio bioclimático y el soporte de su incorporación dentro del diseño arquitectónico. 2. Informe de Estudios Topográficos. 3. Cronograma y Presupuesto detallado donde se discrimine los costos directos, indirectos, gestión social y transporte. Este presupuesto se actualiza a la estructura financiera vigente para cada año con respecto al monto del subsidio y los SMMLV. 4. Cantidades de obra y especificaciones técnicas. 5. Plan de Gestión Integral de Obra PGIO 6. Documento de implementación del Modelo de acompañamiento social.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

La presentación de los portafolios correspondientes a la estructuración de los proyectos de VISR en sitio propio -dispersa-, deberán ser entregados con las firmas y/o avales correspondientes a los profesionales a cargo de su elaboración (Arquitecto responsable, Ingeniero civil, Ingeniero Hidrosanitario, Ingeniero Eléctrico, Sociólogos o trabajadores sociales, etc.), quienes serán responsables en el cumplimiento de todas las normas técnicas colombianas aplicables vigentes que haya lugar. La implementación de sistemas constructivos podrá variar con el propósito de dar respuesta a las necesidades sociales, culturales, técnicas y financieras, ya descritas; siempre y cuando estén avalados por la Norma Sismo Resistente vigente al momento de la estructuración.

Asimismo, como resultado de la etapa de pre-construcción, el operador deberá entregar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dos (2) copias en medio magnético y en formatos *.pdf* y *.dwg* el portafolio completo según las determinantes de la TABLA 6.1, donde la planimetría corresponda a los planos récord en las escalas correspondientes y para de la totalidad de viviendas estructuradas. La planimetría y la representación gráfica en 3D, deberá ser dibujadas en programas o software profesional de representación arquitectónica.

Portafolios de mejoramientos de VISR adaptables a la región y con un componente de saneamiento básico cuando se requiera

Elaboración de portafolios a nivel de proyecto arquitectónico para la construcción de mejoramientos de vivienda, cuyo valor del subsidio corresponde hasta los 22 SMMLV, que se adapten a los entornos regionales, culturales y sociales de los beneficiarios e incorporen un componente de saneamiento básico de ser necesario.

La modalidad de Mejoramiento de Vivienda se reglamenta bajo la Resolución 0536 de 2020, los cuales están asociados a dos tipos, locativos o modulares. En este apartado, se abordarán los temas relacionados con el desarrollo de mejoramiento de la vivienda rural mediante la aplicación de un módulo de habitabilidad, que, consiste en una estructura que puede o no ser independiente de la vivienda existente con una adecuada relación funcional y morfológica, así como, con la posibilidad de crecimiento progresivo interno y externo.

De manera inicial y con el fin de identificar las condiciones de la vivienda rural objeto del subsidio de mejoramiento, se deberá desarrollar un diagnóstico integral⁴⁶ a través del diligenciamiento del Formato de Visita Individual de Diagnóstico Integral⁴⁷, durante la primera parte de la etapa de pre- construcción. En este, se deberán evidenciar los componentes de cada hogar que se encuentra en déficit cualitativo⁴⁸, particularmente aquellos que podrán ser resueltos mediante la estructuración de un proyecto complementario al interior de la vivienda o mediante la construcción de un espacio autónomo a la edificación principal de la vivienda, lo que sería considerado como un módulo de habitabilidad.

En este particular, la intervención del mejoramiento será el resultado del proceso de socialización y de la etapa de estructuración de sus componentes. Las tipologías deben ser adaptadas al entorno rural y cultural. Así mismo, este proceso se podrá realizar teniendo en cuenta las especificidades de comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, ROM, raizales y palenqueras asentadas a lo largo de todo el territorio colombiano. La socialización de las tipologías se realizará en la etapa de pre- construcción de los proyectos a cargo de FONVIVIENDA, de acuerdo con los lineamientos planteados en la política de vivienda rural.

La definición de tipologías de mejoramiento corresponde a una combinación de dos (2) o más de los siguientes espacios de acuerdo con el análisis de los componentes del déficit cualitativo,

46 Diagnóstico Integral Proceso mediante el cual la entidad operadora caracteriza cualitativa y cuantitativamente las condiciones físicas y sociales de cada familia potencialmente beneficiaria y de su entorno en la etapa de pre-construcción para así determinar si es habilitada o no para acceder al subsidio de VISR.

47 Documento reglamentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para cumplir con el objetivo de focalización poblacional, en el cual se identifican las necesidades básicas insatisfechas y las características de la familia y el lugar donde habitan. Este documento hace parte del diagnóstico integral y además cumple la función de soportar la estructuración de los proyectos.

48 Entendiendo estos componentes de acuerdo con la Metodología del Déficit Habitacional del año 2020 del DANE como Hacinamiento Mitigable – diferenciando las disposiciones de rural disperso y/o centro poblado-, material de pisos, cocina, acueducto, alcantarillado, energía y recolección de basuras; en donde, el resultado de este diagnóstico con respecto a las intervenciones a realizar deberá tener en consideración el valor tope del SFVR establecido en la modalidad de mejoramiento y corresponde a 22 SMMLV.

identificados en cada caso como prioritarios a partir de la implementación del diagnóstico integral. En ese sentido los espacios que conforman el módulo podrán ser:

- Baño adecuado, redes hidráulicas y evacuación adecuada tradicional o alternativa de aguas sanitarias.
- Lavadero, cocina adecuada, redes hidráulicas y evacuación adecuada tradicional o alternativa de aguas residuales.
- Espacio social y/o habitación, esto en caso de presentarse la condición de hacinamiento (cuando en el hogar habitan tres (3) o más de tres (3) personas por habitación, incluyendo espacio múltiple y dormitorio).
- Espacio productivo rural, cuando en conjunto con la familia beneficiada se identifica la posibilidad de apoyar una actividad productiva rural.
- Espacios adecuados para personas con discapacidad, en caso de identificarlas en el grupo familiar.

La solución de mejoramiento, hace referencia a módulos de habitabilidad cuando se requiere suplir mínimo dos de las necesidades identificadas. Lo anterior, significa que, si hay carencia o necesidad de mejora de un espacio como el baño o una habitación, los espacios de este módulo deben estar enmarcados en los parámetros básicos de diseño universal que permitan su uso por parte de todas las personas en cualquier momento de su ciclo vital (accesibilidad). En caso de encontrarse personas con discapacidad en el momento del diagnóstico, se deberán enfocar las soluciones en las necesidades específicas de estas para el uso y disfrute de su vivienda.

Figura 6.7 Módulo de Habitabilidad-Tipologías de Mejoramiento de VISR⁴⁹



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

A su vez, es importante tener en cuenta la proximidad de dichos módulos de mejoramiento en relación con la vivienda existente; ya que la ubicación de éstos debe corresponderse en una proximidad pertinente tanto técnica como visual y en el que los módulos complementarios y

49 Convenciones: Naranja – Área Cocina; Verde – Área Habitación; Azul Claro – Baño (Ducha + Sanitario); Azul Oscuro – Lavamanos (exterior) y/o Lavadero; Morado - Área de Acceso-Circulación.

la vivienda existente se entiendan como un solo componente. Los módulos mencionados anteriormente, deberán garantizar que los beneficiarios cuenten con:

- Un espacio dotado adecuadamente para la prestación de servicios de aseo personal, general y disposición de residuos.
- Un espacio adecuado para la disposición y preparación de alimentos.
- Espacios adecuados que eviten condiciones de hacinamiento.
- Pisos en buen estado y contruidos en materiales adecuados.
- Cubierta en buen estado y en materiales adecuados que garanticen protección ante las condiciones climáticas.
- Condiciones de habitabilidad que guarden consonancia con los aspectos socioculturales propios de su entorno.

Al finalizar la etapa de pre-construcción, los portafolios correspondientes deberán contener, como mínimo, la información relacionada a continuación:

Tabla 6.2 Estructuración y Desarrollo mínimo de portafolios para mejoramientos de VISR

PORTAFOLIOS DE MEJORAMIENTO DE VISR	
COMPONENTE	PLANIMETRÍA
Arquitectónico: Planos generales y detallados de la vivienda, a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión; los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planta Arquitectónica. 2. Planta de Cubiertas. 3. Corte transversal. 4. Corte longitudinal. 5. Fachadas. 6. Representación 3D expresando el sistema constructivo y la espacialidad relacionada a la parametrización parte de la política pública. 7. Detalles Arquitectónicos constructivos.
Estructurales: Planos generales y detallados a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión, los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planta de Cimentación 2. Planta estructural (columnas, vigas y loza de contrapiso) 3. Planta de estructura de cubierta 4. Plano de detalles estructurales. 5. Despiece de hierros: Cimentación, columnas, vigas y loza.
Instalaciones y redes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planos hidrosanitarios completos (incluye solución alternativa de agua, soluciones de tipo individual y saneamiento básico). 2. Planos eléctricos completos y de equipos especiales.

Otros documentos técnicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cronograma y Presupuesto detallado donde se discrimine los costos directos, indirectos, gestión social y transporte. Este presupuesto se actualiza a la estructura financiera vigente para cada año con respecto al monto del subsidio y los SMMLV. 2. Cantidades de obra. 3. Plan de Gestión Integral de Obra PGIO 4. Documento de implementación del Modelo de acompañamiento social.
---------------------------	---

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

La presentación de los portafolios correspondientes a la estructuración de los mejoramientos, deberán ser entregados con las firmas y/o avales correspondientes a los profesionales a cargo de su elaboración (Arquitecto responsable, Ingeniero civil, Ingeniero Hidrosanitario, Ingeniero Eléctrico, Sociólogos o trabajadores sociales, etc.), quienes serán responsables en el cumplimiento de todas las normas técnicas colombianas aplicables vigentes que haya lugar. La implementación de sistemas constructivos podrá variar con el propósito de dar respuesta a las necesidades sociales, culturales, técnicas y financieras, ya descritas; siempre y cuando estén avalados por la Norma Sismo Resistente - NSR vigente al momento de la estructuración.

En los casos que el mejoramiento corresponda a reparaciones, complemento en servicios públicos o adecuaciones técnicas locativas; se deberá consignar una guía detallada relacionada con el registro de las actividades tales como la elaboración de planos récord, e informes tendientes a registrar lo ejecutado en mejoramiento locativo (registros fotográficos del antes y después de la intervención entre otros); así como lineamientos para tener en cuenta para el recibo final de las intervenciones.

Se resalta la importancia de socializar y hacer partícipes a las comunidades beneficiarias mediante una metodología en el proceso de pre-construcción de los diseños, actividades que deberán ser de índole participativa para la definición de las tipologías que se incluirán en los portafolios.

Asimismo, como resultado de la etapa de pre-construcción, el operador deberá entregar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dos (2) copias en medio magnético y en formatos .pdf y .dwg el portafolio completo según las determinantes de la TABLA 6.2, donde la planimetría corresponda a los planos récord en las escalas correspondientes y para de la totalidad de viviendas estructuradas. La planimetría y la representación gráfica en 3D, deberá ser dibujadas en programas o software profesional de representación arquitectónica.

Porfolios de Tipologías de Vivienda Social Rural Nucleada adaptables a la región y con un componente de saneamiento básico

Elaboración de portafolios a nivel de proyecto arquitectónico para la construcción VISR nucleada, cuyo valor del subsidio corresponde hasta los 70⁵⁰ SMMLV por vivienda, que se adapten a los entornos regionales, culturales y sociales de los beneficiarios e incorporaren un componente de saneamiento básico de ser necesario. Asimismo, para el desarrollo de estas viviendas

50 Este valor podrá ser aumentado para los casos en que se requiera incrementar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso; esto según las disposiciones del Decreto 1341 de 2020.

se deberá tener en consideración los componentes definidos para la vivienda dispersa, en consideración a la accesibilidad del medio físico, la parametrización y condiciones de sostenibilidad, entre otros.

Los portafolios de tipología de vivienda rural nucleada además se debe incorporar un conjunto de planos que profundizan los componentes de vivienda nucleada y deben contener como mínimo lo siguiente, al finalizar la etapa de pre-construcción:

Tabla 6.3 Estructuración Y Desarrollo Mínimo de portafolios para construcción de VISR - Nucleada

PORTAFOLIOS DE VISR NUCLEADA	
COMPONENTE	PLANIMETRIA
<p>Implantación y arquitectónicos: Planos generales y detallados de conjunto de las viviendas nucleada y prototipo, a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión; los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plano de Implantación (componentes del conjunto) (escala recomendada 1.500) 2. Planta Arquitectónica general. 3. Planta de urbanismo. (escala recomendada 1.250) 4. Planta de paisajismo (escala recomendada 1.250) 5. Planta de Cubiertas general. 6. Cortes o secciones transversales y longitudinales de conjunto. 7. Fachadas generales o de conjunto. 8. Representación 3D a nivel del proyecto en general o de conjunto en el que se visualice el urbanismo y paisajismo propuesto. 9. Plantas, cortes y fachadas de prototipo de vivienda (Escala recomendada 1:50) 10. Detalles Arquitectónicos y urbanísticos constructivos.
<p>Infraestructuras para la prestación de servicios básicos y sociales: Planos generales y detallados de infraestructuras a escala legible con una técnica de presentación de fácil lectura y comprensión; los cuales como mínimo deben contener la siguiente información:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planta de detalles constructivos del urbanismo. 2. Planos de detalle de las obras de mitigación necesarias para adecuar el uso de vivienda rural nucleada. 3. Planta de estructura de cubierta 4. Plano de detalles estructurales. 5. Despiece de hierros: Cimentación, columnas, vigas y loza. 6. Detalles estructurales para las obras de urbanismo.
<p>Planos de redes sanitarias y desministro:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planos de redes sanitarias principales, incluye Plano - solución de disposición final de aguas residuales del proyecto de vivienda. 2. Plano de detalles y especificaciones de la red principal y de las soluciones de vivienda tipo. (pozos de inspección, Planta Tratamiento Aguas Residuales - PTAR, Sección Tuberías, etc.) 3. Planos hidráulicos (red principal). 4. Plano de distribución redes de agua potable. 5. Plano de detalles y especificaciones sobre las redes

	<p>principales y de las soluciones de agua potable (Planta Tratamiento Agua Potable - PTAP, etc.)</p> <p>6. La propuesta de redes de suministro y saneamiento básico debe estar acorde al contexto rural implementando alguna de las soluciones descritas en el: TÍTULO J Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento para el Sector Rural del reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS⁵¹</p>
Planos de redes eléctricas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planos eléctricos red principal. 2. Plano de detalles y especificaciones del sistema eléctrico general. 3. Plano redes eléctricas de soluciones de vivienda tipo. 4. Cuadro de cargas.
Otros documentos técnicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memoria o documento con las conclusiones del estudio bioclimático y el soporte de su incorporación dentro del diseño arquitectónico. 2. Informe de Estudios Topográficos. 3. Presupuesto general del proyecto urbanístico e infraestructura y análisis de precios unitarios. 4. Memoria de cantidades del proyecto urbanístico e infraestructura. 5. Cronograma o programación de obra y flujo de caja detallado. 6. Especificaciones técnicas de construcción. 7. Plan de Gestión Integral de Obra- PGIO 8. Programa Social de acompañamiento.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

La presentación de los portafolios correspondientes a la estructuración de proyectos de vivienda nucleada, deberán ser entregados con las firmas y/o avales correspondientes a los profesionales a cargo de su elaboración (Arquitecto responsable, Ingeniero civil, Ingeniero Hidrosanitario, Ingeniero Eléctrico, Sociólogos o trabajadores sociales, etc.), quienes serán responsables en el cumplimiento de todas las normas técnicas colombianas aplicables vigentes que haya lugar. La implementación de sistemas constructivos podrá variar con el propósito de dar respuesta a las necesidades sociales, culturales, técnicas y financieras, ya descritas; siempre y cuando estén avalados por la Norma Sismo Resistente - NSR vigente al momento de la estructuración.

Se resalta la importancia de socializar y hacer partícipes a las comunidades beneficiarias mediante una metodología en el proceso de pre-construcción de los diseños, actividades que deberán ser de índole participativa para la definición de las tipologías que se incluirán en los portafolios.

Asimismo, como resultado de la etapa de pre-construcción, el operador deberá entregar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT a través de FONVIVIENDA, dos (2) copias en medio magnético y en formatos *.pdf* y *.dwg* el portafolio completo según las determinantes de la Tabla 6.3, donde la planimetría corresponda a los planos récord en las escalas

⁵¹ Lineamientos para la selección de soluciones alternativas de agua para consumo humano y saneamiento básico.

correspondientes y para de la totalidad de viviendas estructuradas. La planimetría y la representación gráfica en 3D, deberá ser dibujadas en programas o software profesional de representación arquitectónica.

- **Financiación y ejecución**

La financiación de estas actividades de estructuración de proyectos tanto para vivienda nueva dispersa y nucleada, así como los mejoramientos, están contempladas dentro de los costos indirectos del valor del Subsidio de cada una de las viviendas, condiciones que quedarán consignadas dentro de los contratos de operadores y/o constructores. De otra parte, se estima que la ejecución de esta actividad, la cual es recurrente dentro de la implementación de la política pública; debe realizarse igualmente, bajo las condiciones legales establecidas con el operador regional/contratista de forma que garantice la entrega oportuna de las soluciones habitacionales.

- **Productos**

- Portafolios para la construcción y mejoramientos de vivienda de interés social rural y a partir del número de viviendas subsidiadas, elaborados y entregados.

- **Actores responsables**

La implementación de esta acción estará a cargo el Operador regional/ejecutor de acuerdo con las disposiciones legales establecidas para la ejecución de los SFVR en las modalidades de vivienda nueva o mejoramiento. Sin embargo, podrán ser partícipes mediante acciones de acompañamiento el MVCT a través de FONVIVIENDA y las Entidades Territoriales correspondientes.

6.4. Estrategia de relacionamiento y Modelo de acompañamiento social en Proyectos de VISR

En el marco de la formulación de la Política Pública de Vivienda de Interés social rural, Diálogo Social será entendido como un proceso de participación y relacionamiento entre el Estado y sus ciudadanos que, a través de sus estrategias y acciones, permitirá en primera instancia, fomentar la participación en cada una de las etapas de la política y, asimismo, promover relaciones estratégicas que fortalezcan su impacto.

La definición de pilar de diálogo social se desarrolló a partir de tres (3) acciones, las cuales corresponden a: i) Estado de arte sobre programas, proyectos y metodologías relacionadas con la gestión o acompañamiento social en proyectos de vivienda, ii) Identificación de normas y decretos que promuevan el acompañamiento social y la participación en los proyectos de vivienda. iii) Recopilación de información a partir de fuentes primarias, sobre proyectos o programas de vivienda rural; mediante el diseño de una serie de formularios y entrevistas que permitió a los entes territoriales, instituciones públicas, agremiaciones, empresa privada, organizaciones de base y la comunidad, compartir sus experiencias relacionadas con la participación y el acompañamiento social en los proyectos de vivienda.

Resultado de lo anterior, se estructuró un análisis comparativo entre diversas propuestas de gestión o acompañamiento social de diversas entidades y organismos, las cuales se cruzaron con las disposiciones del Decreto Ley 890 de 2017 que identifica la necesidad de contar con una estrategia participativa de Diálogo Social que nace del concepto de Vivienda Rural -VR⁵² y establece directrices asociados al acompañamiento social en su desarrollo. De manera general, se puede concluir que todos estos esfuerzos hacia el acompañamiento social promueven en mayor o menor medida, estrategias o acciones relacionadas con la participación, la articulación institucional, el control social, el fortalecimiento de las capacidades y mecanismos de atención a quejas y reclamos; guiado en todos los casos por el enfoque diferencial y de género. Gracias a esto, fue factible construir una fotografía que evidencia los elementos mínimos para el acompañamiento o la gestión social en los proyectos o programas de vivienda rural.

Cabe aclarar, que para para la Política Pública de vivienda rural, una vivienda digna es aquella que es saludable, segura y sostenible; cuyo diseño espacial es funcional e igualmente, va acorde tanto a las necesidades de los beneficiarios como a sus prácticas socioculturales y productivas.

De otra parte, con base a lo descrito en el Decreto 528 de 2016 en su artículo 3, numeral 3, acompañamiento social se define como un trabajo de relación personal continuada que busca comprender las dinámicas socioculturales de las personas beneficiarias en relación al territorio, con el objetivo de incidir en procesos participativos para que los beneficiarios fortalezcan sus capacidades y habilidades, tengan apoyo en la activación y movilización de recursos, y haya una comprensión y adaptación a su entorno. Estas incidencias deberán propender por el desarrollo tanto de las personas como de las comunidades.

Para lograr dicho desarrollo, el mismo decreto establece en el artículo 3 numeral 4, una estrategia de acompañamiento social al programa de Vivienda Gratuita, la cual sugiere las siguientes líneas de acción: i) EL fortalecimiento del tejido y la inclusión social en el entorno receptor a partir del desarrollo de espacios participativos comunitarios (tales como los talleres de vivienda digna, procesos de socialización de avance de los proyectos de vivienda y las veedurías ciudadanas) que fomenten la pertenencia a los proyectos de vivienda, ii) Fomento de espacios de participación y gestión al interior de los proyectos de vivienda que promuevan capacidades colectivas y la cohesión para el cumplimiento de objetivos y logros comunes; finalmente, iii) La articulación de la institucionalidad pública y privada en torno a los proyectos del Programa Vivienda Gratuita para armonizar la oferta de servicios sociales.” (Decreto 528, 2016).

A partir de lo anterior, se establece la Estrategia de relacionamiento y modelo de acompañamiento social en proyectos de VISR, que nace de la necesidad de fomentar espacios de participación y visibilización con enfoque diferencial, tanto de la comunidad como de los entes territoriales, agremiaciones, la academia, las organizaciones de base y demás actores. Su objetivo, es garantizar la participación comunitaria, social e institucional en todas las etapas de la política y del Plan, que permita incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural a través de la gobernanza, la transparencia, el diálogo de saberes y la inclusión.

52 Vivienda Rural definida como *“un organismo eminentemente activo e interactivo 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 & Jiménez Rosas, 2010)

A continuación, se presentan las dos acciones que conforman la presente estrategia:

6.4.1. Acción estratégica Construyamos Juntos.

Construyamos Juntos, corresponde una estrategia de comunicación en varios niveles respecto al relacionamiento con actores, de promoción y difusión de la política, así como, de empoderamiento con las comunidades. El objetivo de esta acción es desarrollar actividades comunicativas que permitan informar, difundir y promover los procesos relacionados con la política, programas y proyectos de vivienda rural en los territorios, contando con la participación y el diálogo de todos los actores involucrados en las diferentes etapas de la política y en lo que concierne a la implementación del presente plan.

- **Actividades Específicas**

Formulación:

Las actividades de la estrategia Construyamos Juntos, se dividen en dos grandes ejes asociados primeramente a un componente de participación y dos, a la socialización de la política. En ese sentido, el eje de participación social corresponde a la parte de la estrategia que se encargó de escuchar las voces de todos los actores involucrados del proceso y de identificar las necesidades habitacionales a partir de las prácticas socioculturales y productivas de los hogares; mientras que, la actividad de divulgación de la estrategia Construyamos Juntos, es la encargada de crear mensajes que promocionan la política al igual que promueven las convocatorias.

Implementación:

La implementación de la estrategia cuenta con diversas actividades con el fin de llevarla a cabo, estas responden a:

- i) Crear una estrategia de comunicación para explicar las convocatorias a entes territoriales y comunidades;
- ii) Crear acciones comunicativas para difundir el proceso de habilitación y de otorgamiento del subsidio.
- iii) Promover los resultados obtenidos a través de los proyectos de vivienda.
- iv) Difundir los mensajes e insumos comunicativos creados por las comunidades y los gestores comunitarios en torno a la vivienda digna y la política.
- v) Capacitar al equipo social del operador regional y a los agentes comunitarios en temas de comunicación para el desarrollo.
- vi) Ayudar a la Dirección en la difusión de mensajes.

Seguimiento:

Construyamos Juntos es la encargada de informar al país los resultados de la implementación de la política pública, realizar un producto audiovisual de comunicación que dé cuenta de todas las etapas y procesos de la implementación de la política, a través de sus programas y proyectos, el cual debe realizarse bajo los criterios del proceso de documentación y sistematización de la política pública de vivienda rural.

- **Impacto esperado**

El impacto esperado es generar procesos de comunicación de doble vía entre el Estado y la ciudadanía y garantizar una comunicación clara, pertinente y asertiva entre los actores intervinientes tanto en la política como en los programas y proyectos de vivienda de interés social rural.

- **Financiación y ejecución**

Dado que los diversos niveles de comunicación corresponden a las diferentes etapas de la política, esto conlleva a que sea una actividad principalmente de carácter recurrente y, por ende, su implementación se da durante todo el proceso de implementación de la política y del presente plan, sin que se establezcan tiempos específicos de duración respecto a su ejecución.

- **Productos**

La implementación de esta estrategia conllevará al desarrollo de los siguientes productos:

- Módulo de capacitación en comunicación social y para el desarrollo que será socializado con el equipo social de los operadores regionales al igual que a los gestores comunitarios.
- Piezas comunicativas que fomenten la participación de la comunidad que fortalezca sus habilidades comunicativas, promuevan la transparencia de la ejecución de los programas y proyectos de vivienda rural.

- **Responsables**

La Dirección de Vivienda Rural a través de su equipo de Diálogo Social capacitará a nivel regional al equipo social del operador regional y este deberá transmitir los conocimientos hacia los gestores comunitarios.

6.4.2. Acompañamiento social y Participación de beneficiarios en los proyectos de VISR

El objetivo de esta acción estratégica es promover el arraigo y la pertenencia en los hogares beneficiarios a través de la implementación de una vivienda digna, segura, saludable y sostenible; mediante la participación de las comunidades y el acompañamiento a los operadores regionales y ejecutores en los procesos de estructuración y ejecución de las soluciones habitacionales objeto de los subsidios de vivienda. Esta acción, corresponde a una caja de herramienta metodológica que define el paso a paso de las actividades de participación e incluye lineamientos para promover la equidad de género en los proyectos de vivienda, fomentar procesos de transparencia y rendición de resultados, promover la participación comunitaria y social, resolver conflictos, fortalecer capacidades en los beneficiarios para que puedan mantener la vivienda, entre otras cosas.

La estrategia de acompañamiento social se encuentra presente en las diferentes etapas de los programas de mejoramiento o vivienda nueva, en el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda rural. Las siguientes son las actividades mínimas de acompañamiento social a realizar en cada una de las etapas de la intervención.

- **Acciones específicas:**

Actividades en la etapa Previa al acompañamiento:

Es el momento en donde la Dirección de Vivienda Rural socializará los lineamientos tanto al equipo social del operador como al equipo del interventor.

Actividades en la etapa de Pre-construcción:

Tienen como objetivo que el equipo social de la entidad operadora y/o ejecutor realice una caracterización del territorio para identificar conflictos sociales que puedan afectar la operación de la ejecución del subsidio, los actores sociales, institucionales, comunitarios y privados que puedan aportar al fortalecimiento del proceso; al igual que, acompañar al equipo técnico para desarrollar un diseño participativo con los hogares beneficiarios y socializar los deberes y derechos adquiridos con la asignación y condición de beneficiarios.

Actividades en la etapa de ejecución:

El equipo social de la entidad operadora y/o /ejecutor deberá contar con el apoyo de agentes comunitarios para realizar labores logísticas tales como la conformación de una veeduría ciudadana, a la recepción de quejas y reclamos, la resolución de conflictos y la implementación de talleres de vivienda saludable, segura y sostenible a los hogares beneficiarios. De igual forma, se espera que este equipo con apoyo de los agentes comunitarios, construyan piezas comunicativas con la comunidad relacionadas al proyecto de construcción de vivienda o mejoramiento de vivienda.

Actividades en la etapa de cierre:

Igualmente, el equipo social de la entidad operadora y/o ejecutor deberá realizar la entrega de las viviendas, capacitar a los hogares frente al mantenimiento de esta, desarrollar un foro o socialización de cierre en donde se presente ante la comunidad y demás actores interesados el balance del proyecto de vivienda y a su vez debe realizar informes de proceso y cierre relacionados con el acompañamiento social.

Debe aclararse que estas actividades están sujetas a cambio o adaptación de acuerdo con el contexto, la población y los tiempos de ejecución.

- **Impacto esperado**

Se espera que la implementación de esta acción tenga como resultado, promover en los beneficiarios los lazos de pertenencia a los proyectos de vivienda y cuenten con las herramientas necesarias para mantener y sostener su vivienda.

- **Financiación y ejecución**

La política de vivienda busca generar procesos de acompañamiento social que fomenten la confianza, la transparencia, la participación y diálogo entre los beneficiarios y el equipo de las entidades operadoras y/o ejecutores del subsidio; por ello el acompañamiento y participación de las comunidades se convierte en una actividad recurrente del presente plan, la cual se desarrolla en el ciclo completo de la implementación de la política respecto a la asignación y ejecución del subsidio, en donde los tiempos corresponden al inicio de la pre-construcción y termina con el cierre y entrega de las viviendas.

- **Productos**

Por otro lado, se espera que el constructor pueda entregar como productos de esta acción:

- Plan de Gestión social que evidencie los lineamientos de acompañamiento social y participación, a implementar de acuerdo con los actores y las condiciones del territorio.
- Informes de seguimiento al proceso de acompañamiento y participación social.
- Actas de aprobación a los prototipos de vivienda y de aceptación de la vivienda.
- Piezas comunicativas realizadas con la comunidad y con el apoyo de los gestores comunitarios y una línea base de corte cualitativo sobre la percepción de pertenencia que tienen los hogares hacia sus viviendas.

- **Responsables**

Los actores encargados de desarrollar esta acción son los operadores regionales y/o las empresas constructoras, que deberán contar con el apoyo de Fonvivienda, de la Dirección de Vivienda Rural del MVCT y de los entes territoriales.

6.5. Acciones para la Presentación de Asistencia Técnica y Articulación Institucional

Como resultado de la primera fase de la estrategia “Construyamos Juntos”, en donde participaron un total de 948 municipios localizados en 31 departamentos del país, es decir el 85% de las alcaldías y sus entidades correspondientes; también fue posible identificar la necesidad que tienen las autoridades locales desarrollar la formulación de proyectos de vivienda de Interés Social, no solo en función de los déficits habitacionales que presentan en cada caso particular y que serán parte del proceso de focalización para la identificación y priorización de las áreas a intervenir; sino también, a partir de las disposiciones de los Planes de Desarrollo Municipal -PDM y los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

A su vez, como parte de la gestión de la Dirección de Vivienda Rural, está la búsqueda de diversas fuentes de financiación que ayuden a la estructuración de proyectos de vivienda rural, en el marco de los pilares de la política y la eficiencia del modelo operativo propuesto. Lo anterior, teniendo en cuenta igualmente, que municipios de categoría 5 y 6 presentan baja capacidad técnica para estructuración proyectos y, por ende, presentan dificultades para acceder a recursos como son los del Sistema General de Regalías -SGR.

Por lo tanto, se convierte entonces en una oportunidad para que la DVR del MVCT, pueda asistir técnicamente la formulación de los proyectos de vivienda rural, así como, en la identificación de otras fuentes de financiación, que conlleven al cumplimiento de metas y objetivos de la política pública y otros instrumentos de gestión respecto a la disminución de los déficits habitacionales y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Por tal razón se establecen las siguientes actividades estratégicas:

6.5.1. Fortalecimiento Institucional para la formulación de proyectos de vivienda VISR

Acompañamiento y seguimiento Técnico a los entes territoriales mediante la generación e implementación de una metodología guía, que conlleve a la adecuada estructuración, financiación y ejecución de proyectos de VISR. El objetivo de esta acción es garantizar la estructuración de proyectos de VISR para acceder a diversas fuentes de financiación, entre ellas los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, mediante el cumplimiento de los lineamientos y estándares sociales, financieros, técnicos y jurídicos de la política de Vivienda Rural.

El propósito de la DVR y de FONVIVIENDA es acompañar de manera integral, la estructuración y viabilización de los proyectos de vivienda a presentar por parte de los entes territoriales, para que sean aprobados y los recursos sean apropiados para desarrollar proyectos de vivienda rural en sus dos modalidades, Programas de Vivienda Social Rural y de Mejoramiento Casa Digna Vida Digna rural.

Para lograr esto y dentro de la política se ha propuesto el desarrollo de seis (6) tipologías de vivienda base y siete (7) de mejoramiento, que incorporan en ellos, la mitigación del índice de pobreza multidimensional (IPM) y sus privaciones como se observa en la FIGURA 6.8; que contienen parámetros arquitectónicos y técnicos que garantizan la dignidad de la vivienda y se convierten en la hoja de ruta para la estructuración del proyecto, esto estará dispuesto en el anexo técnico denominado, Documento Técnico de Parametrización.

Figura 6.8 Privaciones del IPM



Fuente: (DNP, 2017)

Otro componente, que hace parte de este modelo de acompañamiento técnico, corresponde a un repositorio de información, denominado Banco de Tipologías, - el cual se desarrolla más adelante - que se convierte en una herramienta que, a mediano y largo plazo, sea en un elemento consulta de tipologías desarrolladas por los entes territoriales, de difusión en un micrositio del MVCT al que tendrán acceso autoridades locales y comunidades, y servirán de base también para la estructuración de nuevo proyectos.

▪ Impacto Esperado

Maximizar los procesos de formulación de proyectos acorde con la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural y facilitar la relación interinstitucional por medio de una constante comunicación, en aras de acceder a la información de manera pertinente y oportuna para la formulación de proyectos

▪ Acciones específicas:

- Estructuración, Divulgación y publicación de herramientas guías de carácter técnicas y financieras para la estructuración de proyectos de VISR.

- Estrategias de acompañamiento y apoyo previa la formulación de proyectos de VISR.
- Desarrollo de mesas de asistencia para la formulación técnica y financiera y presentación de proyectos.

Figura 6.9 Esquema de Asistencia Técnica para Formulación de Proyectos VISR



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

▪ Financiación y ejecución

Implementación en la etapa de pre-construcción de la política, actividad recurrente donde se estima un tiempo aproximado de seis (6) a ocho (8) meses para presentación de proyecto estructurados, los cuales podrán ser ajustados para su adecuada implementación. Respecto a la inversión requerida para la ejecución de esta estrategia, esta corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios, en donde la financiación está a cargo del MVCT.

▪ Productos

- Guías técnicas y Financieras para la estructuración y Seguimiento Técnico de los proyectos;
- Proyectos Estructurados.

▪ Responsables Implementación:

Los responsables de la implementación de esta acción corresponden a la Oficina Asesora de Planeación, la DVR y Fonvivienda por parte del MVCT al igual que las Entidades Territoriales.

6.5.2. Estructuración y gestión de un Banco de Tipologías de VISR

A partir de la identificación de un sinnúmero de esfuerzos por parte de entidades de tanto públicas - del orden local, regional y nacional- como privadas por generar tipologías y de proyectos de vivienda rural que sean adecuadas a sus entornos físicos, sociales y culturales; se establece desde la Dirección de Vivienda Rural la necesidad de formular un Banco de Tipologías de VISR como estrategia base para la asistencia técnica, que corresponde a un sistema para la centralización del conocimiento en el área de diseño arquitectónico y construcción de vivienda rural en todo el país, con base en aspectos sociales, geográficos y de focalización de beneficiarios.

Esta herramienta, cuyo punto de partida concierne a la parametrización y las seis (6) tipologías de VISR no vinculantes desarrolladas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, en el marco de la formulación de la política pública; busca mediante la identificación y el análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas de las tipologías de VISR en los proyectos ya ejecutados, bajo consideración de los componentes técnicos, legales y financieros preestablecidos; así como, del análisis de los entornos geográficos y la aplicación de procesos de diálogo social; gestionar y consolidar un sistema de consulta público que, no solo sea de utilidad para el MVCT en cuanto a las intervenciones realizadas, sino que ponga al alcance de las entidades territoriales, operadores y demás actores involucrados en la implementación de la política pública, los conocimientos básicos sobre buenas prácticas y la ejecución de casos exitosos sobre las tipologías de vivienda más pertinentes para los territorios, que conlleve a maximizar los recursos técnicos, financieros y humanos para mejorar los procesos de diseño y proyección, enfocando los esfuerzos en realizar las etapas de construcción.

Cabe resaltar que, aquellos proyectos que presenten soluciones alternativas para la prestación de servicios básicos son de suma importancia para este banco de tipologías, que deberá ser un componente por considerar para la clasificación de nuevos proyectos.

Esta acción, no solo permite gestionar y sistematizar las buenas prácticas de VISR y de construcción en áreas rurales, sino también permite fomentar su implementación en los nuevos proyectos mediante la actualización constante de información y clasificación de las tipologías bajo un amplio espectro que tiene en cuenta los factores asociados a geografía, variedad de climas y diversidad de culturas, morfología, técnicas constructivas y materiales, así como el componente financiero y el diálogo social por intermedio de su estrategia de relacionamiento y acompañamiento social.

Asimismo, es importante mencionar que esta acción es una estrategia formulada a largo plazo, donde, a medida que se generan nuevas tipologías de vivienda óptimas, estas, le darán valor y crecimiento al Banco de Tipologías. Por lo tanto, se nutrirá de todos aquellos nuevos proyectos que podrán ser después adaptados según las circunstancias, lo que podría generar un interés por parte de las entidades públicas y privadas y gremios, entre otros actores.

A partir de lo anterior, el objetivo de esta estrategia es facilitar la toma de decisiones con respecto a los procesos de asistencia técnica que conlleven a la estructuración y construcción de VISR, que permitan dar respuesta efectiva y eficiente a las necesidades de la población y el entorno a partir de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de proyectos ya desarrollados.

- **Impacto**

Contar con un sistema de información sobre tipologías de VISR, que dentro de los procesos de identificación, estructuración y ejecución de proyectos VISR; maximicen la implementación de parámetros preestablecidos y que conlleven al desarrollo de buenas prácticas desde los componentes técnicos, sociales, culturales y de accesibilidad al medio físico dentro de las viviendas de la misma manera que en consideración de aspectos legales y financieros.

- **Actividades Específicas**

Desarrollo de una metodología de análisis de las VISR

Con el fin de realizar el análisis de tipologías y proyectos de VISR para la a identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, se requiere la definición de una metodología que contemple, aspectos geográficos asociados al clima, topografía, y social; un componente espacial respecto a implantación, morfología, áreas y programa arquitectónico, así como un componente técnico y financiera; que permita no solo la consolidación de una base de datos a partir de los elementos analizados sino la clasificación y georreferenciación mediante un sistema SIG de las variables y soluciones acordes con el territorio nacional.

Articulación con el sistema de información de la PPVISR:

Posterior al desarrollo de la metodología de análisis, se hace necesario articular con la estrategia de sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento -a ser desarrollada más adelante en el presente documento-; con el fin de sistematizar y presentar los resultados del análisis, clasificación y georreferenciación del Banco de tipologías, el cual también se acompañado por guías y demás documentos que puedan ser de soporte para la estructuración y ejecución de proyectos. Este procedimiento deberá estar articulado de la misma manera con las disposiciones de la acción estratégica Construyamos Juntos, dado su enfoque de informar, difundir y promover los procesos asociados a la implementación de la política.

Gestión y actualización del Banco de Tipologías.

Finalmente, se establece como última acción de esta estrategia la implementación de la metodología descrita previamente, que conlleve a la gestión y actualización del Banco de tipologías de acuerdo con la implementación de la política.

- **Financiación y ejecución**

Respecto a su ejecución, las acciones referentes al diseño metodológico y la estructuración de un sistema de información cuyas acciones son de corto, mediano y largo plazo a partir de un mínimo 18 meses para su funcionamiento. En cuanto a la gestión y actualización, esta corresponde a una actividad recurrente de largo plazo, que deberá desarrollarse con la ejecución de la política y en la media que se cuente con proyectos finalizados. A su vez, con relación a sus costos de ejecución, estos están asociados al recurso humano y de infraestructura física y tecnología necesaria, a cargo del MVCT.

- **Productos**

- Banco de Tipologías de Vivienda de Interés Social Rural.

- **Responsables**

La DVR del MVCT, será el actor encargado de desarrollar e implementar esta estrategia con el apoyo de otros actores como Fonvivienda y las autoridades territoriales de municipios en donde se hayan desarrollado proyectos de VISR.

6.5.3. Articulación interinstitucional de soporte para la inclusión de políticas, programas, planes e instrumentos de gestión en el desarrollo de proyectos VISR

Dentro de las disposiciones del Decreto Ley 890 de 2017, en particular su artículo 3; se establece que la formulación e implementación del Plan Nacional de Construcción deberá “(...) tener en cuenta la información suministrada por parte del Catastro Multipropósito y de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de generar una intervención integral en el territorio a través de soluciones de vivienda rural” (Decreto Ley 890, 2017); con base a lo establecido en el Punto 1.1.9 del acuerdo final. De igual forma, su artículo 8 hace referencia que, con ocasión a los subsidios que se otorguen mediante la implementación el plan, estos deben cumplir de conformidad con lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial. (Decreto Ley 890, 2017)

En ese sentido, vale la pena resaltar que el Catastro Multipropósito corresponde a una herramienta de ayuda para que las entidades territoriales puedan diseñar políticas públicas enfocadas hacia la equidad, el fortalecimiento de los presupuesto de inversión y asegurar una mejora calidad de vida de sus comunidades, mediante la titulación y formalización de predios urbanos y rurales, el fortalecimiento de las finanzas territoriales y el manejo de un solo sistema de información asociados a los procesos de actualización y legalización de tierras; en donde se espera alcanzar una meta del 5 al 60% de actualizaciones a nivel nacional en el año 2022 (IGAC, 2020). De otro lado, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR se definen de acuerdo al artículo 2 de la Resolución 000129 de 2107, como “(...) un instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientados a organizar la distribución equitativa y el acceso la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial” y en donde su artículo no. 3, que corresponde al ámbito de aplicación, dispone que estos instrumentos serán elaborados y ejecutados en las zonas focalizadas por el MADR el marco de la focalización del Catastro Multipropósito. (Resolución No. 129, 2017).

Con base en lo anterior, se establece la necesidad de generar una estrategia de articulación interinstitucional por parte de la DVR con las entidades del orden local, departamental o nacional que tengan a su cargo, la formulación e implementación de estas políticas, programas, planes⁵³ e instrumentos de gestión y ordenamiento; de forma tal, que en la medida que se hayan generado o implementado dichos instrumentos, se pueda brindar una solución integral respecto a la construcción de vivienda nueva o la ejecución de mejoramientos en el marco de la implementación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, como lo establece el

53 Incluyendo los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR para municipios PDET formulados por la Agencia para la Renovación del Territorio.

citado Decreto Ley. Asociado a lo anterior y en virtud del artículo 12, se incluye dentro de esta acción, aquellas actividades que faciliten el dialogo técnico con los demás Planes Nacionales Sectoriales relacionados con la Reforma Rural Integral, particularmente en el marco del fortalecimiento de espacios como son la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, comisión que va a ser liderada por el MVCT de acuerdo con la responsabilidad adquirida mediante el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 que corresponde al PND 2018-2022. Esta comisión⁵⁴ junto con otras normativas derivadas de la implementación de dicho artículo, se encuentran en proceso de formulación a la fecha de adopción del presente plan.

Por lo tanto, el objetivo de esta estrategia es contar con la información disponible y articular las disposiciones de Planes de Ordenamiento Territorial, Catastro Multipropósito y Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, entre otros; en concordancia con cada una de las necesidades de los territorios a intervenir, que contribuyan mediante la estructuración y ejecución integral de proyectos VISR al bienestar y buen vivir de las comunidades.

A partir de lo anterior, se identifican dos acciones para el desarrollo de la presente acción:

- **Acciones específicas:**

Mesas Técnicas interinstitucionales

Desarrollo de mesas técnicas periódicas con entidades del orden nacional como son el Vice-ministerio de Agua y Saneamiento Básico del MVCT así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR; que permita identificar los territorios en los cuales, se están dirigiendo los esfuerzos en cuanto a los avances en la formulación e implementación de políticas, planes, programas y demás instrumentos de gestión y ordenamiento, que contribuyan a brindar soluciones integrales desde la estructuración y ejecución de proyectos de VISR. Igualmente, establecer la articulación con entidades del orden departamental y municipal, que sean objeto de intervención por parte de la Política Pública y que ya cuenten con algunos de estos instrumentos, para hacer su inclusión dentro de la estructuración técnica de los proyectos de VISR.

Definición e implementación de acciones para inclusión de disposiciones en la estructuración de proyectos VISR

Definición de estrategias y acciones que, como resultado de la identificación de políticas, planes, programas y demás instrumentos de gestión y ordenamiento en cada uno de los territorios a intervenir mediante la política pública; permitan la inclusión de disposiciones técnicas y legales dentro de los procesos de estructuración técnica de los proyectos de VISR.

- **Impacto Esperado**

Ofrecer una solución integral de VISR a partir de la consolidación de políticas, planes e instrumentos identificados como resultado de la articulación interinstitucional.

54 Se han adelantado escenarios de socialización con el MADR, el DNP, la ART y el DAFP, con respecto al decreto por medio del cual se crea esta comisión. Se busca que la comisión sea una instancia de seguimiento de la política, de asesoramiento en los ajustes a que haya lugar y de análisis de los temas estratégicos; por lo que será diferente a la Comisión Intersectorial que actualmente funciona en virtud del Decreto 2243 de 2005.

- **Financiación y ejecución**

Esta acción corresponde a una actividad recurrente asociada a la implementación de la política en su fase de pre-construcción, y que, en virtud de los avances de otras entidades respecto a la formulación e implementación de dichos instrumentos, corresponde a una estrategia de largo plazo sin periodo específico de duración para su ejecución.

- **Productos**

- Informes y Actas de las mesas técnicas, junto con un documento resumen y matriz de seguimiento sobre el acompañamiento y articulación interinstitucional.

- **Responsables:**

La DVR del MVCT será la responsable de la ejecución de esta actividad, con el apoyo de otras entidades como son Fonvivienda y el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico del MVCT, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, la Agencia Nacional de Tierras - ANT y los entes territoriales, entre otros.

6.6. Diseñar un Sistema de Información, Seguimiento y Gestión del Conocimiento de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural

La conclusión de diversos estudios de diferentes entidades con relación a la operación de los programas de vivienda, coincidían en la necesidad de implementar un esquema de seguimiento y evaluación. Tal como se presentó de manera general en el capítulo de diagnóstico del presente plan, si bien se identifican responsabilidades de seguimiento de diferentes actores de la cadena operativa y de política, estas acciones no han funcionado de la manera más adecuada, como lo evidencia el informe preparado por la Contraloría General de la República para el periodo de análisis 2000 a 2010.

Consecuentemente, estos informes evidencian la necesidad de evaluar la efectividad de la PPVISR, y realizar los ajustes pertinentes para mejorar su implementación, definiendo objetivos claros y tangibles que conlleven a realizar acciones oportunas de seguimiento. A su vez, demuestran que se requiere efectuar una evaluación de la política en la que se pueda identificar los aciertos y errores, así como las medidas requeridas para ajustar los logros y potenciar impactos sobre la calidad de vida de los beneficiarios.

6.6.1. Sistema de información, seguimiento y gestión de conocimiento.

De esta manera se propone diseñar e implementar el sistema de información seguimiento y gestión del conocimiento de la política pública de vivienda de interés social rural (PPVISR)

mediante la identificación de una batería de indicadores⁵⁵, la generación de un sistema de información, y la definición de acciones para la gestión del conocimiento. Lo anterior servirá como insumo para tomar decisiones frente a la implementación de la Política y el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por lo tanto, se definen tres acciones que conllevan al desarrollo de la presente estrategia, las cuales se presentan a continuación:

- **Acciones específicas**

Definición de una batería de indicadores de vivienda rural

Tener el control de la *gestión de los proyectos, planes y programas* que se adelanten por parte de la DVR, exige generar indicadores (cualitativos y cuantitativos) que permitan realizar acciones continuas de seguimiento y monitoreo que garanticen la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De otra parte, se requiere identificar aquellos indicadores que *evalúan los resultados e impactos de la política pública*, reflejando cambios, efectos e impactos en el déficit habitacional y calidad de vida en el campo.

Los indicadores deben estar relacionados con el logro de los objetivos y metas, a través de las estrategias y acciones desarrolladas en la implementación de la política. Adicionalmente, el esquema definido desarrollará tableros de control dirigidos a una vigilancia oportuna, que no impidan el desarrollo normal de las operaciones para lograr las metas trazadas.

Tanto la medición de gestión como la evaluación de la política no exceptúan estudios cuantitativos y cualitativos que le sean complementarios y requieren de la definición del alcance de la medición en cuanto a los objetivos establecidos, las estrategias y los productos de la PPVISR, la construcción o selección de indicadores e interpretación, la definición de la línea base a partir de la cual se medirán los cambios, la periodicidad de las mediciones y las fuentes de información disponibles.

Gestión del conocimiento

Con base en el desarrollo del Banco de tipologías presentado en la estrategia de Asistencia Técnica y Articulación Interinstitucional, se busca la producción y gestión del conocimiento en la política pública de vivienda rural, fomentando la articulación con universidades locales y regionales, centros de investigación, al igual que dinamizar los procesos de generación de capacidades locales para atender problemáticas de vivienda en la población que habita en el campo.

Diseñar e implementar un sistema de información de beneficiarios

La estrategia planteada para diseñar un sistema de información de beneficiarios que cuente con herramientas espaciales y de georreferenciación, apunta a facilitar la administración y gestión de la información cuantitativa, cualitativa que se utiliza tanto en la focalización de beneficiarios, como en la asistencia técnica. El sistema contribuye a optimizar las acciones para

55 La Batería de indicadores “bases” con que se va a realizar el seguimiento a la política pública de vivienda rural y al Plan Nacional de Construcción son los que se muestran en el capítulo 8; los cuales corresponden a los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación – PMI. Los otros indicadores, se van a trabajar con el plan de acción de la Dirección de Vivienda Rural y con los diferentes grupos de trabajo de la dirección como indicadores proxy que colaboren al cumplimiento del objetivo de la política y del plan.

caracterizar y hacer seguimiento a los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda rural, así como a conocer los efectos sobre las diversas actividades que deben realizar los operadores y las entidades territoriales en el marco de proyectos de mejoramiento y construcción de nuevas viviendas.

Adicionalmente, permitirá profundizar en diagnósticos territoriales que identifica factores asociados a las viviendas, de acuerdo con prácticas económicas, sociales y culturales de la población rural, al igual que facilitará la identificación de materiales locales y modelos de vivienda adecuados a cada clima y región, que alienten el banco de tipologías descrito previamente.

El primer paso el diseño del sistema de información es la identificación del tipo de información que se va a generar, los reportes que se quiere producir y los usuarios de la información. También se deben definir las fuentes de información y los procesos para obtener y actualizar los datos. Complementariamente, requiere determinar la forma en cómo se alimentará el sistema de información, las estructuras de los archivos, los dispositivos de almacenamiento a usar, software y herramientas tecnológicas. Una vez el sistema empieza a funcionar es importante realizar seguimientos periódicos a los procesos y procedimiento para la carga, depuración y actualización del sistema.

- **Productos:**

- Baterías de indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de vivienda rural.
- Estrategia para la gestión del conocimiento de la vivienda rural en Colombia.
- Sistema digital centralizado y automatizado de información para la focalización de beneficiarios.

- **Impacto esperado**

Se espera con la implementación de esta estrategia, una evaluación de efectos e impacto de la política sobre los hogares beneficiarios. Identificando los cambios positivos o negativos que ha tenido la implementación de esta en la calidad de vida de los beneficiarios, así como en la disminución del déficit habitacional. Complementariamente, la producción de investigaciones, estudios e indicadores que permitan conocer lecciones aprendidas y buenas prácticas en los proyectos implementados para generar acciones de mejora en la implementación de la política y los efectos en los hogares beneficiarios.

- **Financiación y ejecución**

Se estima que la definición y/o estructuración de un sistema de información, seguimiento y gestión de conocimiento corresponde una actividad de un (1) año, siendo una actividad continua que puede presentar ajustes y actualizaciones posteriores. En cuanto a la evaluación, objeto de su implementación, se deberá establecer la periodicidad y con relación a la evaluación de impacto se espera que se realice cada cinco (5) años. Respecto a la inversión requerida para la ejecución de esta estrategia, esta corresponde a los costos asociados a recurso humano, físico y de infraestructura tecnológica necesarios, en donde la financiación está a cargo del MVCT.

- **Responsables**

La Dirección de Vivienda Rural será la encargada del diseño y la implementación de esta estrategia y sus correspondientes acciones.

7. Financiación del Plan

Con relación a la información financiera proyectada al año 2031, esta es indicativa y fue trabajada con base en los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y, a partir del año 2023, el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP del sector vivienda proyectando un crecimiento del 3% de la inflación hasta el año 2031. La asignación de recursos dependerá de las condiciones macroeconómicas reflejadas en el ejercicio realizado anualmente por MinHacienda en el Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP y el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP. Como trabajo adicional, incluimos un acápite referenciando el esfuerzo fiscal y de recursos necesarios para el cumplimiento de las metas del CONPES 3932 de 2018.

A manera de introducción, la financiación para implementar los objetivos y las estrategias del presente plan al año 2031 se estiman de manera indicativa aproximadamente en \$3,72 billones a precios de hoy; estos recursos financiarían subsidios a vivienda nueva por valor de \$2,51 billones, subsidios a mejoramiento de vivienda por valor de \$1,02 billones y costos operativos por valor de \$196 mil millones.

Las proyecciones de los recursos son planeadas e indicativas y los recursos asignados anualmente dependerán del MFMP y el MGMP.

Tabla 7.1 Presupuesto indicativo proyectado hasta el año 2031 – cifras en millones de pesos.

	2020-2022	2023-2026	2027-2031	Acumulado
Presupuesto viviendas nuevas	\$ 661.936	\$ 761.004	\$ 1.086.943	\$ 2.509.882
Presupuesto Mejoramientos	\$ 549.221	\$ 192.788	\$ 275.359	\$ 1.017.367
COSTOS OPERATIVOS	\$ 47.840	\$ 60.880	\$ 86.955	\$ 195.676
TOTAL PGN	\$ 1.258.997	\$ 1.014.672	\$ 1.449.257	\$ 3.722.925

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020)

Desde el año 2012 los recursos asignados para vivienda rural se vienen marcando con el trazador de víctimas para el cumplimiento de la Ley de Víctimas. Con la responsabilidad de sacar adelante la Política Pública de Vivienda Rural a partir del año 2020, se han realizado diversas mesas de trabajo con el DNP, con el propósito de trabajar conjuntamente con otras entidades del gobierno central y así, mantener un dialogo técnico coordinado entre las entidades dado que el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural - PNVISR está respondiendo a la implementación tanto de la Política Pública de Vivienda Rural, como al Decreto Ley 890; y en ambos casos, la población objetivo es la población rural más vulnerable y dentro de esta población se encuentra la población víctima.

Con los recursos, mencionados en la TABLA 7.1 posiblemente se alcanzarían los siguientes resultados al año 2031: i) Vivienda nuevas 33.204 y ii) Mejoramiento de viviendas: 44.963.

Otra alternativa para disminuir el déficit habitacional de vivienda rural es mediante instrumentos financieros, como así lo expresa el Decreto 1341 de octubre de 2020, el cual establece: *“Vivienda nueva en dinero. Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante asigna recursos en dinero como complemento para la adquisición o construcción de una vivienda nueva, entendiéndose por tal, aquella que habiendo sido terminada no ha sido habitada.”* (Decreto 1341, 2020), mientras que, a su vez, el Decreto Ley 890 de 2017 en su artículo 10 menciona “El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y procedimiento de las coberturas a tasas de interés de los titulares de crédito de vivienda de interés social y prioritario rural nueva” (Decreto Ley 890, 2017). Esta modalidad permitirá, una vez realizado los análisis técnicos, de viabilidad, de operatividad, económicos y financieros por parte del MVCT, el acceso a crédito para la población rural, destinados para la construcción o adquisición 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.

7.1. Esfuerzo Fiscal Adicional

De acuerdo con los cálculos realizados por la Dirección de Vivienda Rural y teniendo en cuenta los compromisos adquiridos en el CONPES 3932⁵⁶ debemos pensar en realizar un esfuerzo fiscal adicional e inclusive, incluir nuevas fuentes de recursos. Dadas las actuales restricciones presupuestales y el reto tan importante, se ha analizado la posibilidad de buscar diferentes fuentes de recursos, algunas de las fuentes identificadas son:

- Recursos cofinanciación: recursos de entes territoriales, Sistema General de Regalías - SGR, -entre ellos OCAD PAZ- organismos multilaterales y sector privado.
- Otros recursos de cofinanciación: los provenientes de los mecanismos de obras por impuestos, otros sectores que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, entre otros.

Este plan propone un esfuerzo adicional de recursos de \$1,7 billones hasta el año 2031, con el fin de alcanzar las metas del CONPES 3932 de 2018.

7.2. Supuestos Trabajados en la Elaboración de los Flujos de Recursos

1. No existe ejercicios presupuestales de recorte o de congelamiento de recursos en el PGN por parte de MINHACIENDA en los años presentados en los flujos.
2. El cumplimiento de las metas y los recursos a solicitar dependerán de la disponibilidad presupuestal con que cuente el sector de acuerdo con el MGMP.

56 Las metas propuestas en este CONPES fueron presentadas y avaladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su momento.

3. La disponibilidad presupuestal anual presentada depende de las decisiones de política pública y de los recursos asignados anualmente.
4. Los años 2023 y 2024 corresponden a información del MGMP, la información de recursos para vivienda rural obedece a distribución interna del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; esta puede cambiar dado las decisiones de política y de asignación de recursos.
5. El año 2025 se presenta con un incremento del 3% con respecto al año 2024, tomando como base el supuesto macroeconómico de la inflación mencionada en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2020, página 297, cuadro principales supuestos macroeconómicos, Tabla 47 (http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-135563). Los años siguientes tienen un incremento igual al 3% con respecto al año anterior.
6. La distribución de recursos entre vivienda nueva rural y mejoramiento de vivienda rural nace del promedio porcentual simple en la distribución de los recursos para las intervenciones, entre los años 2020 al 2022.
7. La distribución de los recursos anuales entre mejoramiento de vivienda rural y vivienda nueva rural dependerán de las decisiones de política.
8. La proyección no tuvo en cuenta la cofinanciación con entes territoriales, son solo recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN.
9. Costos operativos indicativos:
 - a. Costos de operación: Costos *asociados* al apoyo de estructuradores y evaluadores de procesos identificados, se estima aproximadamente el 1% del valor del pago de subsidios; costos planeados y pueden ser ajustados de acuerdo en la implementación de los recursos.
 - b. Costos de operador regional: costos asociados a regionalizar los proyectos y a tener un aliado regional, se estima aproximadamente el 4% del valor del pago de subsidios. Costos que dependen de la negociación con los operadores regionales.
 - c. Costos de Comisión fiduciaria: se estima en 70 SMMLV mensuales por cinco meses para el año 2020, este valor se encuentra soportado en el escenario de promedio del estudio de mercado realizado en el mes de mayo de 2020 por el MVCT, puede ajustarse en el tiempo.
 - d. Costos de provisión: se estiman en 0.2% del valor asignado de subsidios y son recursos de apoyo para las negociaciones con los operadores regionales y para otras necesidades.
10. Los recursos son planeados de manera indicativa y pueden cambiar por las siguientes causas identificadas: i) cambio de decisión en congelamiento de recursos, ii) cambio en el costo de la comisión fiduciaria; iii) cambios en porcentajes planeados de los costos operativos.

11. Los costos máximos trabajados en este ejercicio para vivienda nueva o mejoramiento podrán ser aumentados para los casos en que se requiera incrementar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso.
12. Los costos de acompañamiento técnico y diálogo social están incluidos dentro del valor máximo del subsidio.
13. El 33% del total de recursos de vivienda nueva anual va dirigido a reducir la brecha de género. Dependiendo los resultados y el análisis, podrían surtir cambios.
14. El 35% del total de recursos de mejoramiento de vivienda anual va dirigido a reducir la brecha de género. Dependiendo los resultados y el análisis, podrían surtir cambios.
15. Los recursos se trabajarán anualmente y se ajustarán dependiendo la marcación de estos y la distribución en el proyecto de inversión de Fonvivienda.
16. Existen dos flujos de metas: i) flujo de entrega de viviendas y mejoramientos y ii) flujo de asignación de subsidios.
17. Las responsabilidades del MADR va hasta la entrega material de los subsidios asignados hasta el año 2019; los recursos que requiera el MADR como ejercicio de indexación a los proyectos no son tenidos en cuenta en este ejercicio.

8. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

Con relación a los mecanismos y estrategias de monitoreo, seguimiento, y evaluación de resultados del Plan Nacional de Construcción, del año 2020 al año 2031, se establecen para tal efecto dos (2) grupos de reportes complementarios para dar cumplimiento a los indicadores PMI acordados⁵⁷.

8.1. Indicadores Generales

Son indicadores que están en línea con la política pública de vivienda rural y fueron definidos para el seguimiento a los acuerdos de paz, están identificados como Indicadores de PMI (ver TABLA 8.1).

⁵⁷ Las metas establecidas en el PND y en el CONPES 3932 fueron elaboradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su cumplimiento dependerá de los recursos asignados al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

- a. Viviendas mejoradas entregadas.
- b. Viviendas nuevas entregadas.
- c. Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada⁵⁸.
- d. Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.
- e. Viviendas nuevas entregadas a mujeres.

8.2. Indicadores Municipios PDET

Son indicadores que están en línea con la política pública de vivienda rural y que fueron definidos para el seguimiento a los acuerdos de paz están identificados como Indicadores PMI. (ver TABLA 8.2)

- a. Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET.
- b. Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET.
- c. Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET.⁵⁹

58 El MVCT avanzará en la construcción de un indicador que permita medir la participación de las comunidades en el diseño de las tipologías de vivienda rural a partir del año 2022

59 El MVCT avanzará en la construcción de un indicador que permita medir la participación de las comunidades en el diseño de las tipologías de vivienda rural a partir del año 2022

Tabla 8.1 Indicadores Generales

PUNTO	PILAR	ESTRATEGIAS	LÍNEA DE ACCIÓN	PRO-DUCTO	INDICADOR	RESPON-SABLE EJECU-CIÓN	LÍ-NEA BASE (2016)	META 2020	META 2021	META 2022	META 2023 - 2026	META 2027 - 2031	META FINAL
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vi- vienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector ru- ral	Viviendas me- joradas entrega- das	DVR - FNV	ND	50	13.567	12.883	8.404	10.059	44.963
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vi- vienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Vivien- das nue- vas cons- truidas para el sector rural	Viviendas nuevas entrega- das	DVR - FNV	ND	-	3.884	6.415	10.426	12.479	33.204
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vi- vienda rural	1.5.1.2. Participación activa de las co- munitades en la definición de las solu- ciones de vivienda y la ejecución de los pro- yectos	Solucio- nes de vivienda estructu- radas con par- ticipa- ción de la comu- nidad benefi- ciada	Porcentaje de solu- ciones de vivienda estructuradas y eje- cutadas con partici- pación de la comu- nidad beneficiada	DVR - FNV	ND	100%	100%	-	-	-	100%
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vi- vienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector ru- ral	Viviendas me- joradas entrega- das a muje- res	DVR - FNV	ND	-	477	8.798	2.941	3.521	15.737

1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	DVR - FNV	ND	-	1.943	1.456	3.441	4.118	10.958
---	--	-----------------------	--	---	---------------------------------------	-----------	----	---	-------	-------	-------	-------	--------

Nota: La información de metas, mostradas en el cuadro anterior, está ajustada a las fichas técnicas de indicadores que se encuentra en SINERGIA con corte 26 de marzo de 2021; las fichas técnicas de indicadores del Plan Marco de Implementación - PMI, a la misma fecha de corte, se encuentran en revisión técnica con el DNP.

Tabla 8.2 Indicadores Municipios PDET

PUNTO	PILAR	ESTRATEGIAS	LÍNEA DE ACCIÓN	PRO-DUCTO	INDICADOR	RESPONSABLE EJECUCIÓN	LÍNEA BASE (2016)	META 2020	META 2021	META 2022	META 2023 - 2026	META 2027 - 2031	META FINAL
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas mejoradas para el sector rural	Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	DVR - FNV	ND	-	-	6.508	8.404	-	14.912
1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.1. Soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y de género	Viviendas nuevas construidas para el sector rural	Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	DVR - FNV	ND	-	1.758	-	10.426	-	12.184

1	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA YAGUA POTABLE	1.5.1. Vivienda rural	1.5.1.2. Participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos	Soluciones de vivienda estructuradas con participación de la comunidad beneficiada	Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET	DVR - FNV	ND	100%	100%	-	-	-	100%
---	--	-----------------------	---	--	--	-----------	----	------	------	---	---	---	------

Nota: La información de metas, mostradas en el cuadro anterior, está ajustada a las fichas técnicas de indicadores que se encuentra en SINERGIA con corte 26 de marzo de 2021; las fichas técnicas de indicadores del Plan Marco de Implementación - PMI, a la misma fecha de corte, se encuentran en revisión técnica con el DNP.

8.3. Supuestos

1. Las metas del año 2020 al año 2022 corresponde al flujo de entrega de vivienda.
2. El cumplimiento de las metas y los recursos a solicitar dependerán de la disponibilidad presupuestal con que cuente el sector de acuerdo con el MGMP y el MFMP. Y son metas indicativas.
3. Las metas del año 2023 al año 2031 son metas correspondientes al flujo de asignación de subsidios.
4. Las viviendas nuevas y mejoradas del año 2023 al año 2026 son para municipios PDET, en cumplimiento de lo establecido en el PMI al año 2026.
5. El 33% del total de recursos de vivienda nueva anual va dirigido a reducir la brecha de género y así se están trabajando las metas.
6. El 35% del total de recursos de mejoramiento de vivienda anual va dirigido a reducir la brecha de género y así se están trabajando las metas.
7. Las responsabilidades del MADR va hasta la entrega material de los subsidios asignados hasta el año 2019; los recursos que requiera el MADR como ejercicio de indexación a los proyectos no son tenidos en cuenta en este ejercicio.
8. Las metas para el cumplimiento del PND están distribuidas con el MADR.
9. Las metas para el cumplimiento del CONPES 3932 están siendo distribuidas con el MADR. Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET: 12.130. Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET: 1.350.
10. Las metas propuestas hasta el año 2022 son iguales a las presentadas en las fichas técnicas de los indicadores que se encuentran en SINERGIA; las fichas podrían ser modificadas posterior a la publicación del presente documento. Las fichas técnicas de los indicadores PMI se encuentran en revisión técnica con el DNP.

*Bibliografía

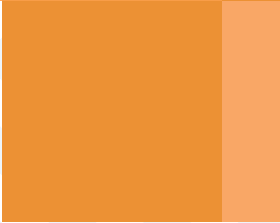
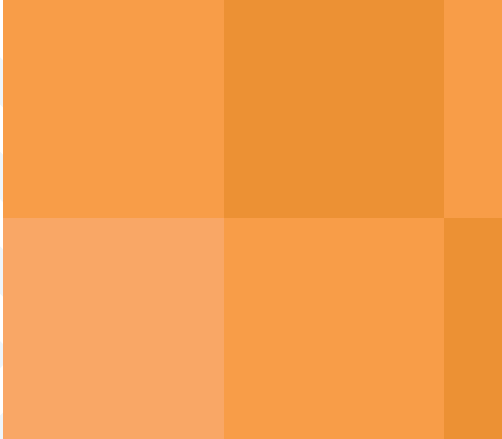
- (2016). Acuerdo No. 1.
- Buzai, G. D. (2015). Geografía, geotecnología y análisis espacial: tendencias, métodos y aplicaciones.
- Buenos Aires - Argentina: Triangulo.
- Castillo, M. (2014). Castillo, M. (2014). Cómo se construye la vulnerabilidad en Cundinamarca, Colombia, o la historia de la eterna pobreza (de la vivienda) rural. Bulletin de l'Institut français d'études andines, 43(3), 559-585.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Contraloría Delegada sector Agropecuario. (5 de Junio de 2017). Contraloría delegada sector Agropecuario, Dirección de estudios territoriales. Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015. Bogotá, Contraloría delegada sector Agropecuario, Dirección de estudios territoriales.
- Contraloría General de la República. (5 de Junio de 2017). Contraloría Delegada sector Agropecuario, Dirección de estudios territoriales. Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015. Bogotá.
- DANE. (Agosto de 2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/como-vivimos>
- DANE. (2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/como-vivimos>
- Decreto 1052 (2019). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95090>
- Decreto 1077 (26 de Mayo de 2015). Recuperado el 13 de Mayo de 2020, de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20No.%201071%20de%202015.pdf>
- Decreto 1133 (19 de Junio de 2000).
- Decreto 1341 (8 de Octubre de 2020).
- Decreto 1934 de 2015 (2015).
- Decreto 2090 (1989).
- Decreto 528 (2016).

- Decreto Ley 890 (2017).
- DNP. (2015). Misión para la Transformación del Campo - Política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo.
- DNP. (2015). Misión Para la Transformación del Campo. Política de Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad en el Campo. Recuperado el Noviembre de 2020, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuariofores-tal%20y%20pesca/Pol%C3%ADtica%20de%20Mejoramiento%20de%20las%20Condiciones%20de%20Habitabilidad%20en%20el%20Campo.pdf>
- DNP. (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%20%C3%89TNICO%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf>
- DNP. (2017). Panorámica Regional. Pobreza monetaria multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas. Bogotá. Recuperado el Septiembre de 2020.
- DNP. (29 de Junio de 2018). Documento CONPES 3932. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- IGAC. (2020). Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Castro Multipopósito. Obtenido de Municipios nuevos gestores catastrales en Colombia. : <https://www.igac.gov.co/es/subsitio/politicas#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%2C%20con%20el,fortalecer%20las%20finanzas%20de%20las>
- Iregui, A., Melo, L., Ramirez, M., & Tribín, A. (2016). Borradores de Economía. Ahorro de los hogares de ingresos medios y bajos de las zonas urbana y rural en Colombia. Banco de la República de Colombia.

- Ley 1955 (2019).
- Ley 3 (15 de Enero de 1991).
- Ley 388 (18 de Julio de 1997).
- Ley 3a. (1991).
- 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.
- MADR. (2019). *Actas de Empalme*. Bogotá.
- MADR. (2019). *Informe de rendición de cuentas 2018 - 2019*. MAVDT. (2011). *Calidad den la Vivienda de Interés Social*. Bogotá.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2006). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Santiago: Icaria.
- MCVT. (2015). Anexo 1 - Guía de Construcción Sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioVivienda/ANEXO%201%200549%20-%202015.pdf>
- 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. (2014). *Colombia: Cien años de Políticas de Habitacionales*. Bogotá. Recuperado el 07 de 2020, de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepoliticashabitacionales.pdf>
- MVCT. (2019). *Memoria Justificativa*. Dirección Sistema Habitacional, Bogotá.
- MVCT. (19 de Octubre de 2020). *Documento Técnico de Soporte - Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural*. Resolución 536 de 2020. Bogotá.
- MVCT. (2020). *Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural*.
- MVCT. (2020). *Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural*.
- MVCT. (2020). *Resolución XX de 2020. Metodología de Focalización de Beneficiarios*.
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria Editorial.
- PNUD. (septiembre de 2011). *Colombia Rural, Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá.

- Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, Metodología de Focalización y Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda de Rural. (19 de Octubre de 2020).
- Resolución 0844 (2018 de Noviembre de 2018).
- Resolución 179 (2017). Recuperado el Mayo de 2020 Resolución No. 129 (26 de Mayo de 2017). Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000129%20de%202017.pdf>
- Sánchez Quintanar, C., & Jimenez Rosas, E. O. (2010). La vivienda rural. Su complejidad y estudio desde diversas disciplinas. (U. d. Caldas, Ed.) Revista Luna Azul, 174-179. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727232011.pdf>
- Sentencia C-570 (Corte Constitucional 2017). Sentencia T-420 (Corte Constitucional 2018).
- Torres Salgado, L., & Castro Falla, R. (2012). Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010. Bogotá: Contraloría General de la República.
- 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.





¿Qué son los Planes Nacionales Sectoriales?



Son 16 instrumentos de planeación que buscan asegurar por medio de políticas públicas, proyectos, acciones, inversiones, y sustentos jurídicos la superación de la pobreza, la desigualdad, y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad por los próximos 15 años de esta manera alcanzar y garantizar el bienestar de la población rural. Los anteriores, tienen su origen en el Acuerdo de Paz de 2016 y son adoptados por el Gobierno Duque en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y la política de Paz con Legalidad.