

**LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA
URBANA EN COLOMBIA
(2011-2019)**

BRIGITTE DANIELA FLOREZ VALVERDE

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS
CALI-VALLE DEL CAUCA**

2021

**LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA
URBANA EN COLOMBIA
(2011-2019)**

BRIGITTE DANIELA FLOREZ VALVERDE

**Trabajo de grado para optar al título de
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos**

Directora:

MARÍA ANGÉLICA GUNTURIZ

Magíster en Políticas Sociales

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS
CALI-VALLE DEL CAUCA**

2021

Resumen

En esta tesis se indaga sobre el desarrollo de la institucionalidad social para el campo de la política pública de vivienda en Colombia. Considerando que el déficit de vivienda cualitativa y cuantitativa en el país sigue siendo un problema acuciante en la actualidad, es fundamental comprender la forma en que operan aquellos organismos e instituciones que intervienen en el tratamiento de dicha problemática.

La investigación se guía por la pregunta acerca de cómo se ha desarrollado la institucionalidad social de las políticas públicas de vivienda en Colombia a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal. El período de análisis se inicia a partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el año 2011 y avanza hasta el 2019.

Este período de interés presenta un primer momento de creación y reorganización institucional, seguido por movimientos hacia la estabilización y fortalecimiento de las funciones y estructura del Ministerio de Vivienda y su sector descentralizado. Esto se expresa en el nivel de desarrollo de las dimensiones normativa y organizacional en las cuales están presentes, formalmente, los componentes que le acercan a una institucionalidad social de alta calidad, a diferencia de las dimensiones técnica-operativa y de financiamiento que evidencian un menor nivel de desarrollo.

Palabras clave

Política pública de vivienda; institucionalidad social; déficit habitacional; Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	9
Capítulo 1. Aspectos preliminares.....	13
1.1 Formulación del problema de investigación.....	13
1.1.1 Pregunta.....	13
1.1.2 Objetivos.....	13
1.2 Justificación.....	14
1.3 Metodología.....	14
1.4 Estado del arte: <i>la literatura sobre déficit institucional y políticas de vivienda en Colombia</i>	17
1.5 Antecedentes.....	25
1.5.1 <i>El déficit habitacional en Colombia</i>	25
1.5.2 <i>la trayectoria de la política de vivienda en el país</i>	28
Capítulo 2. Marco conceptual.....	34
2.1. Políticas sociales y políticas de vivienda.....	34
2.2. El desarrollo de institucionalidad en las políticas sociales latinoamericanas.....	39
Capítulo 3. Dimensión jurídico-normativa.....	51
3.1 Normas constitucionales y convencionales.....	53
3.2 Leyes.....	56
3.3 Actos administrativos.....	60
Capítulo 4. Dimensión organizacional.....	66
4.1 Sector Central.....	69
4.2 Sector descentralizado.....	71
4.2.1 <i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</i>	71
4.2.2 <i>Fondo de vivienda</i>	73
4.2.3 <i>Fondo Nacional del Ahorro</i>	74
4.3. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).....	75
4.4 Consejo Superior de Vivienda.....	77
4.5 Foros regionales.....	78
Capítulo 5. Dimensión técnico-operativa.....	81
5.1 Instrumentos y procesos de planificación estratégica.....	82

5.1.1. <i>Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014</i>	84
5.1.2 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018</i>	86
5.1.3. <i>Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022</i>	91
5.1.4. <i>Programas relevantes</i>	94
5.2. Sistemas de información, monitoreo y evaluación	100
5.3. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.	103
Capítulo 6. Dimensión fiscal	106
6.1. Elementos fiscales de la política de vivienda	107
6.2. Financiación de los programas de vivienda.....	111
Conclusiones.....	114
Referencias	121
Anexos	130
a. Déficit habitacional en Colombia 2005 y 2018	130
b. Estado de la institucionalidad social en Colombia según la CEPAL.....	133
c. Metas sobre la asistencia técnica a entidades territoriales para la revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT)	138
d. Meta para la construcción de un catastro moderno, eficiente y multipropósito	139
e. Metas para la reducción del déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM	140
f. Metas para el fortalecimiento de los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos.....	141
g. Metas para fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles	142
h. Metas para fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB	143
i. Indicadores de resultado en el Plan nacional de desarrollo 2018-2022.....	145
j. Antecedentes de la situación de la política de vivienda 2018-2022	150
k. Metas de la política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	151
l. Financiación de la política de vivienda 2010-2022, (millones de pesos constantes)	152
m. Decretos relevantes para la consolidación de los programas y políticas del sector vivienda entre el año 2011 hasta el 2015	152
n. Resoluciones emitidas entre el 2011 y el 2019 relacionadas con el sector vivienda.	154
ñ. Leyes.....	174
o. Totalidad de decretos emitidos en el período 2011-2019	175

p. Funciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA	193
q. Estado del programa de vivienda 100.000 viviendas gratuitas.....	197
r. Ejecución presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	198
s. Institucionalidad vinculada a la formulación de políticas sociales según el MVCT..	199

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Hitos de la Política de Vivienda en Colombia.....	33
Ilustración 2 Actores que configuran la política nacional de vivienda urbana.....	58
Ilustración 3 Organigrama del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.....	68
Ilustración 4 Composición y organigrama de Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.....	72
Ilustración 5 Organigrama del Fondo Nacional del Ahorro	74
Ilustración 6 Composición de MINURVI	78
Ilustración 7 Políticas de desarrollo administrativo del Plan Estratégico Integrado de Planeación y Gestión del sector vivienda en el período de gobierno 2015-2018.....	91
Ilustración 8 Estructura de SINERGIA	101
Ilustración 9 Hitos de la Política de Vivienda Urbana en Colombia (2011-2019).....	118

ÍNDICES DE TABLAS

Tabla 1 Las tres funciones básicas de la política social en los Estados capitalistas contemporáneos	26
Tabla 2 Hogares y el déficit en vivienda en Colombia en el año 2005	26
Tabla 3 Hogares y el déficit en vivienda en Colombia en el año 2018	35
Tabla 4 Tipos ideales de institucionalidad social	46
Tabla 5 Niveles analíticos de la dimensión relacionada con la estructura de gobierno social	48
Tabla 6 Tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada.....	56
Tabla 7 Decretos modificatorios del decreto 1077 de 2015	62
Tabla 8 Decretos vigentes tras la expedición del decreto 1077 de 2015	64
Tabla 9 Organización del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	69
Tabla 10 Foros especializados en la política de vivienda.....	79
Tabla 11 Metas a 2014 del Plan Estratégico 2010-2014	86
Tabla 12 Objetivos estratégicos Plan Estratégico Institucional 2019-2022 destinados a atender el sector vivienda	93
Tabla 13 Histórico de los programas de vivienda 2011-2020.....	96

Tabla 14 Evaluaciones de los programas de vivienda realizadas por SINERGIA entre 2011 y 2019	102
Tabla 15 Financiación de la política de vivienda discriminada por sector (2010-2022)..	107
Tabla 16 Ejecución presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	110
Tabla 17 Megameta del sector Vivienda, Ciudad y Territorio	112

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfica 1 América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019 (En porcentajes del PIB)	38
Gráfica 2 América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del sector central, por funciones, 2019 (En porcentajes)	39
Gráfica 3 Colombia: gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2018(En porcentajes del PIB).....	109

SIGLAS

AFC: Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ANIF: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

ASOCAJAS: Asociación Nacional de Cajas de Compensación.

ASOBANCARIA: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAMACOL: Cámara Colombiana de la Construcción.

CAV's: Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

CDT: Certificado de Depósito a Término.

CNPV: Censo Nacional de Población y Vivienda.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CRA: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

COMFAMA: Caja de Compensación Familiar de Antioquia.

CONPES: El Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DTF: Depósito a Término Fijo.

FNA: Fondo Nacional de Ahorro.

FONVIVIENDA: Fondo Nacional de Vivienda.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.

ICT: Instituto de Crédito Territorial.

INURBE: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

ICT: Instituto de Crédito Territorial.

MERCOSUR: El Mercado Común del Sur.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

POT: Planes de Ordenamiento Territorial.

SARLAFT: Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.

SFV: Subsidio Familiar de Vivienda.

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

SUPERBANCARIA: Superintendencia Financiera de Colombia.

SUPERSUBSIDIOS: Superintendencia del Subsidio Familiar.

SUPERVALORES: Superintendencia de Valores.

UPAC: Unidad de Poder Adquisitivo Constante.

UVR: Unidad de Poder Adquisitivo Constante.

VIS: Vivienda de Interés Social.

VIP: Vivienda de Interés Prioritaria.

Introducción

Las políticas sociales son aquellas políticas públicas que se centran en la garantía del bienestar social de determinada población. Con su aplicación se pretende que los niveles de desigualdad, pobreza e inequidad disminuyan. La materialización de dichas políticas contribuye a la obligación estatal de ejecutar acciones para asegurar el adecuado goce de los derechos sociales, tales como el derecho a una vivienda digna, educación, salud, entre otros que a nivel nacional se encuentran consagrados en la Constitución Política Colombiana de 1991.

Para alcanzar políticas sociales de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes), sean sectoriales, de promoción o de protección, se requiere avanzar en nuestros países hacia institucionalidades sociales desarrolladas. La institucionalidad social puede entenderse como “el conjunto de reglas, recursos y estructuras organizacionales sobre y con los cuales se gestiona la política social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de sus resultados” (Martínez y Maldonado, 2017, p. 28).

En esta tesis se indaga sobre el desarrollo de la institucionalidad social, específicamente en el campo de la política pública de vivienda en Colombia. Considerando que el déficit de vivienda cualitativa y cuantitativa en el país sigue siendo un problema acuciante en la actualidad, es fundamental comprender la forma en que operan aquellos organismos e instituciones que intervienen en el tratamiento de dicha problemática.

De acuerdo a la información del Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 realizados por el DANE, el déficit habitacional aumentó en un punto desde el 2005 a 2018; pasando de un 36% a un 37%, siendo el aumento del déficit cualitativo el que marcó la diferencia entre estos dos años censales¹.

¹ Acerca de estos tipos de déficit ver capítulo 2, apartado 2.2 El déficit habitacional en Colombia.

Con base en el análisis de esta situación de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo especialistas en el área, como el Grupo de investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario (2007), señalan que desde la década de 1990:

Colombia ha realizado los cambios institucionales y normativos necesarios para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a una vivienda digna y, a pesar de que el Gobierno Nacional ha ubicado la construcción y la adquisición de vivienda como políticas relevantes para el desarrollo social y económico, el país aún mantiene una enorme brecha frente a las necesidades de la población. (p.2)

De esta manera, la reducción del déficit habitacional ha estado presente en mayor o menor medida en las agendas de los gobiernos nacionales. No obstante, existen diferentes factores que influyen en el impacto de las acciones ejecutivas sobre la problemática: el ascendente crecimiento poblacional, especialmente en la zona urbana, las precarias condiciones socioeconómicas de gran parte de la población, la inadecuada distribución del ingreso y riqueza del país, y la exclusión de los hogares pertenecientes a estrato social medio² de los programas de vivienda (Grupo de investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, 2007).

En esta tesis se parte de considerar que el cumplimiento del derecho a la vivienda digna y la solución al déficit habitacional depende ampliamente de la capacidad estatal para dirigir e integrar la política pública de vivienda con las alternativas provenientes del mercado y desde otros ámbitos de la vida social (comunidades, organizaciones no gubernamentales, etc.) Una forma de acercarse al examen de esta capacidad estatal es a través del análisis de la institucionalidad social, desarrollada en el marco de las políticas públicas de vivienda.

Martínez y Maldonado (2017) proponen un conjunto de dimensiones para estudiar la institucionalidad social en América Latina. Estas dimensiones interactúan de distintos modos para configurar modelos característicos, en particular a escala nacional, pero también respecto de la escala supranacional. Se retomó este planteamiento, así como el análisis de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal, para abordar específicamente la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia.

² En referencia al grupo de hogares entre cuatro y ocho salarios mínimos mensuales.

Como forma de delimitar el objeto de estudio se enfocó en el nivel nacional de estas políticas y ubicamos el análisis en la última década (2011-2019), puesto que se consideró un hito fundamental en la trayectoria de la política pública de vivienda la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en el año 2011. La división de las funciones del ministerio implicó necesariamente la división de la política pública de vivienda en la política de vivienda urbana y la política de vivienda rural, asignándole la primera al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la segunda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esta investigación se enfoca en la política de vivienda urbana, puesto que existen mejores registros de datos para el tipo de indagación propuesta.

La pregunta que guía esta investigación es entonces: *¿cómo se ha desarrollado la institucionalidad social de las políticas públicas de vivienda en Colombia entre los años 2011 y 2019 a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal?*

Se propone como objetivo elaborar una descripción del desarrollo de la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia (2011-2019) a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal, identificando hitos en la trayectoria de la política de vivienda a través del análisis de las dimensiones propuestas.

Este trabajo expone una investigación cualitativa y descriptiva, en la cual se hace uso del método de análisis y síntesis, pues lo que se pretende es “descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de la integración de éstos y destacar el sistema de relaciones existente entre las partes y el todo” (Villabella. 2015, p.937). El objeto de estudio, la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia, se aborda a partir del análisis de las cuatro dimensiones identificadas a través del marco teórico y que guían el proceso de recolección y análisis de la información. La técnica de recolección de la información es la revisión documental, fundamentada en fuentes primarias y secundarias.

La exposición del proceso investigativo se desarrolla en seis capítulos; el primero de ellos presenta los aspectos preliminares de la investigación, incluidos los antecedentes de la política de vivienda en Colombia y una breve revisión de la literatura académica al respecto. El segundo capítulo muestra nuestros presupuestos teóricos, a partir de los cuales se realizó la recolección de información. Los capítulos tercero al sexto presentan la descripción de cada una de las dimensiones que integran la hipótesis de trabajo: dimensión jurídico-normativa, dimensión organizacional, dimensión técnico-operativa y dimensión fiscal. Finalmente se presenta un análisis general de las cuatro dimensiones y las conclusiones del estudio.

Capítulo 1. Aspectos preliminares

1.1 Formulación del problema de investigación

1.1.1 Pregunta

¿Cómo se ha desarrollado la institucionalidad social de las políticas públicas de vivienda en Colombia entre los años 2011 y 2019 a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal?

1.1.2 Objetivos

1.1.2.1 General.

Caracterizar el desarrollo de la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia (2011-2019) a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal.

1.1.2.1 Específicos.

- Identificar y delimitar el corpus jurídico-normativo relevante para analizar el desarrollo de la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia, para el período seleccionado.
- Establecer las características de la estructura gubernamental y de la autoridad de nivel nacional que intervienen en el desarrollo de la política de vivienda en Colombia.
- Determinar los elementos que hacen parte de los sistemas de información, rendición de cuentas y planificación estratégica de la política de vivienda en Colombia.
- Identificar las fuentes de financiamiento, así como la suficiencia de recursos y la capacidad de ejecución de la política de vivienda en Colombia.

1.2 Justificación

Respecto a la relevancia y pertinencia de esta investigación, se considera que aporta un análisis sistemático sobre el desarrollo de las políticas de vivienda en el período seleccionado y esto puede constituirse en un insumo útil para decisores de política pública, analistas, destinatarios de políticas y demás interesados en esta área. También puede resultar fructífero para las y los investigadores que se ocupan de la problemática del déficit habitacional en el país, puesto que como se ha señalado anteriormente, una parte fundamental del entramado de dicha problemática tiene que ver con las características de la institucionalidad social.

El trabajo resulta novedoso puesto que, tras la elaboración del estado del arte, se pudo verificar que la literatura sobre institucionalidad de la política de vivienda es escasa, más aún para el período de referencia de esta investigación. Por ello se considera que el enfoque teórico y el periodo elegido resultan los elementos distintivos y particulares que puede aportar este trabajo al acervo de investigaciones sobre la temática de políticas de vivienda en Colombia.

1.3 Metodología

Esta investigación es cualitativa, en tanto que la técnica y herramienta de recolección y análisis de la información empleada es cualitativa: revisión y análisis documental. Es preciso mencionar que la investigación cualitativa “es siempre un enfoque particularmente valioso porque problematiza las formas en las que los individuos y los grupos constituyen e interpretan a las organizaciones y a las sociedades. Interpretaciones que se muestran al investigador a través de los ojos de los actores sociales” (Vieytes, 2004b, p.612), en este caso, al tratarse de documentos, son estos los que dan el dato tras la retroalimentación que se hace con la pregunta de investigación.

El método cualitativo es más que un conjunto de técnicas para recoger datos, según Cadena-Iñiguez, et al. (2017) son varias las características con lo identifican³, una de las más importantes quizá es que desde esta metodología “el investigador ve al escenario y personas en una perspectiva holística, las personas, escenarios o grupos no son reducidos a variables, sino vistos como un todo” (p.1605). En el caso de esta investigación la fuente de la que se obtiene la información (el dato) son los documentos y de ellos se realiza un análisis holístico y contextualizado, con el fin de llegar a inferencias que permitiesen dar respuesta a la pregunta de investigación.

Este trabajo es además descriptivo, en el cual se hace uso del método de análisis y síntesis, pues lo que se pretende es “descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de la integración de éstos y destacar el sistema de relaciones existente entre las partes y el todo” (Villabella. 2015, p.937).

El objeto de estudio, la institucionalidad social de la política de vivienda en Colombia, se aborda a partir del análisis de las cuatro dimensiones identificadas a partir del marco teórico y que guían el proceso de recolección y análisis de la información.

La técnica de recolección de información es la revisión documental, fundamentada en fuentes primarias y secundarias. La finalidad de emplear esta técnica es ofrecer una visión panorámica del objeto de estudio, recuperando el conocimiento que se encuentra disperso y que tras el análisis realizado, mejora su comprensión; esta revisión documental implicó “localizar, identificar, registrar, recuperar y analizar la información adecuada de acuerdo a los objetivos de la investigación” (Suarez, 2007, p.49).

³ La investigación cualitativa es inductiva y sigue un diseño de investigación flexible; En la metodología cualitativa el investigador ve al escenario y personas en una perspectiva holística, las personas, escenarios o grupos no son reducidos a variables, sino vistos como un todo; Los investigadores cualitativos son sensibles a efectos que ellos mismos causan sobre las personas que son objeto de estudio; Los investigadores cualitativos tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas; El investigador cualitativo suspende o aparta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones; Para un investigador cualitativo todas las perspectivas son valiosas; Los métodos cualitativos son humanistas; Los investigadores cualitativos dan énfasis a la validez en su investigación; Para el investigador cualitativo todos los escenarios son dignos de estudio; La investigación cualitativa es un arte; Concluyen que los métodos sirven al investigador, nunca es el investigador el esclavo de un procedimiento o técnica. (Cadena-Iñiguez, et al. 2017, p.1605)

Las fuentes de información concentran y transmiten “el dato y la información valiosa e idónea al proceso de investigación documental o bibliográfica” (Suarez, 2007, p.45). Se emplearon a lo largo de la investigación fuentes primarias y secundarias; las primeras como aquellas de las que se obtuvo información empírica de primera mano, es decir, no hubo interpretación previa de los datos, y las segundas como aquellas en las que el soporte empírico se logró a través de información de segunda mano, es decir, los datos se obtienen a partir de una interpretación anterior (Vieytes, 2004a).

Las fuentes empleadas en la *dimensión jurídico-normativa* fueron todas primarias, utilizándose un total de 286 normas para el análisis y 35 normas como referencia, de las cuales 17 son normas internacionales que configuran el ius cogens del derecho a la vivienda digna y que fundamentan la política de vivienda, y 18 son normas nacionales entre las que se encuentra la Constitución Política de 1991, leyes y actos administrativos.

Para la construcción de la *dimensión organizacional*, aunque su desarrollo está ligado al que se realizó en la primera dimensión, el análisis se centró en el estudio de seis normas en las que se fija la estructura organizacional de las instituciones que hacen parte de la política de vivienda urbana⁴. En la *dimensión técnico operativa*, como fuentes primarias se estudiaron los planes de desarrollo 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 y los respectivos planes estratégicos, la ley 962 de 2005, y la ley 1757 de 2015, como fuentes secundarias se tomaron algunas noticias publicadas en la página oficial del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)

Por último, en la *dimensión fiscal*, se tomaron como fuentes primarias los planes cuatrienales de inversión de los períodos 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022, y como fuentes secundarias los datos y cifras emitidas por el DANE, el DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y CEPAL.

⁴ La primera de ellas, la ley 1444 de 2011 con la que se creó el ministerio; la segunda, el decreto 2883 de 2007 con el que se reglamenta la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; la tercera, el decreto 555 de 2003 que reglamenta el Fondo de Vivienda; la cuarta la resolución 64 de 2011 que reglamenta el Fondo Nacional del Ahorro; y por último el decreto 1077 de 2015 que es medular en el desarrollo de este apartado porque recoge toda la normatividad reglamentaria sobre la política de vivienda.

1.4 Estado del arte: *la literatura sobre déficit institucional y políticas de vivienda en Colombia*⁵

En un primer grupo de investigaciones ubicamos aquellas que se especializan en el abordaje de los déficits habitacionales. Por ejemplo, el trabajo de Castrillón (1993) describe las políticas que en materia de vivienda se han implementado en Colombia, precisando su impacto en la dinámica de la población. La primera parte aborda los enfoques y acciones estatales a partir de 1972 a la vez que describe el déficit tanto cuantitativo como cualitativo de vivienda y su comportamiento en ciudades mayores, intermedias y menores. La segunda parte releva los antecedentes demográficos con énfasis en el proceso de transición demográfica, el crecimiento de la población y la evolución y tendencia de los hogares.

En el documento de trabajo escrito por Gilbert (2001), se describe la manera como se ha construido el concepto de vivienda en América Latina, y se proponen ciertos cambios y recomendaciones a la política de vivienda, profundizando en la situación de cada país. Según el autor, el problema de la vivienda debe ser considerado por los gobiernos latinoamericanos como un problema social importante, toda vez que éste impacta directamente en el bienestar de las personas; algunos de los argumentos que utiliza para sustentar dicha tesis son:

- La calidad de vivienda es un factor crítico para determinar el estado de salud de la población;
- Una casa es un elemento esencial para la manutención de la estima personal y familiar;
- La vivienda consume un parte sustancial del presupuesto familiar;

⁵ La búsqueda de documentos inició en los grupos de investigación registrados en la base de datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, antes COLCIENCIAS (https://sba.minciencias.gov.co/Buscador_Grupos/busqueda?q=&pagenum=1&start=0&type=load) sobre publicaciones relacionadas con las políticas sociales y específicamente con el objeto de estudio. En los grupos de investigación de la Universidad del Valle (Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos y Gestión y Políticas Públicas) no se encontraron documentos relacionados con el objeto de estudio en el periodo de interés. En el caso de los demás grupos, se logró acceder a un total de 11 documentos de los cuales se seleccionaron 4 para la construcción del cuerpo de este apartado. También se realizó la búsqueda en diferentes bases de datos de libros y revistas de alto impacto nacional e internacional como Scielo, Jstor, Digitalia, Clacso biblioteca digital, Gale, LegisComex, Notinet, Scopus, entre otras. De este rastreo se logró identificar un total de 18 documentos pertinentes para construir este apartado.

- Para los afortunados que son propietarios, la vivienda representa la fuente principal para la acumulación de activos;
- La protesta política en las zonas urbanas muy a menudo se hace por cuestiones relacionadas con la vivienda y su entorno. (pp.12-13)

El problema habitacional en Latinoamérica es grave, millones de familias, especialmente las residentes de viviendas ubicadas en áreas rurales, viven en condiciones deplorables, no tienen acceso a servicios públicos, los materiales en los que están fabricadas las viviendas no son adecuados, el número de personas que habitan las viviendas supera el máximo (Gilbert, 2001).

Los gobiernos deben atender el problema de la vivienda desde la formulación de políticas públicas que atiendan las necesidades sociales y económicas que de él se derivan:

Es parte del sector económico en el sentido de que la construcción de viviendas contribuye a disminuir la pobreza al generar empleos en la industria de la construcción. (...) La vivienda es igualmente un ingrediente crítico en la política social, por la manera en que impacta las condiciones de vida de las familias. (Gilbert, 2001, p.41)

Sobre cuestiones relacionadas con el hábitat, Múnera y Sánchez (2012) afirman que la política de vivienda se ha orientado a producir viviendas de forma masiva, dejando de lado la visión amplia de hábitat, en la que la participación de las personas es importante en la materialización de los proyectos de vivienda. Problemática frente a la cual proponen “establecer una posición crítica frente a los parámetros del desarrollo convencional y plantear nuevas formas de concebirlo desde las realidades locales” (p. 92).

También el Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio (2012) publicó un estudio de mercado del sector vivienda en Colombia. Uno de los temas que se abordan es la problemática asociada al déficit habitacional “que conduce a perpetuar condiciones de inequidad en la tenencia de la tierra, a niveles de bienestar de la población reducidos, insatisfacción social entre otros” (p. 63)

En el año 2013 Makedonski realizó un análisis de las políticas de vivienda en países de América Latina y el Caribe en el cual determina las causas de las problemáticas que propician el déficit habitacional. En el caso colombiano el autor menciona que el déficit en el país es considerablemente alto y sus posibles causas son, en primer lugar, que el

“crecimiento poblacional supera significativamente el crecimiento de la producción de vivienda nueva, que llega a 2 unidades por cada 100.000 habitantes. En segundo lugar, el déficit de vivienda es más complejo en las ciudades donde se encuentra el 76% de la población” (p.41), y como tercera causa señala que las políticas públicas no consideran adecuadamente las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria al momento de crear los programas.

Baena y Olaya (2013) llevan a cabo un análisis cuantitativo en el que se aplican algunas fórmulas econométricas que permiten analizar la situación de la política de vivienda de interés social en Colombia, a fin de realizar recomendaciones sobre la manera como deberían enfocarse. Según los autores:

(...) el enfoque que se ha dado a las políticas VIS ha estado sesgado al estudio de los componentes del sistema por separado; por ejemplo, el problema de las constructoras es que construyen viviendas muy pequeñas y la reacción del gobierno es crear una norma para imponer un área mínima (p.10)

En esta misma dirección, Ceballos y Caquimbo (2014) en su estudio sobre el programa de 100.000 viviendas gratuitas⁶, señalan que la política de vivienda ha estado orientada al mercado y no a garantizar realmente el derecho fundamental; el objetivo principal de la política pública no ha sido la “resolución del problema de la vivienda de los menos privilegiados, sino superar los ciclos negativos del sector de la construcción mediante la oferta de vivienda social” (Ceballos y Caquimbo, 2014, p.6).

Las condiciones de ahorro y aprobación de crédito requeridas para poder ser beneficiario de un subsidio, acentúan la situación de pobreza en las personas; para las autoras no es coherente que a familias que se encuentra en situación de pobreza, con poca o nula capacidad económica, se les exijan requisitos que no pueden cumplir precisamente por su situación. A pesar de que el programa de 100.000 viviendas gratuitas parezca ser solución a dicho problema, en su ejecución tampoco se tuvieron en cuenta condiciones contextuales y estructurales que influyen directamente en la calidad de las viviendas. En este sentido las autoras mencionan que a pesar de que la política busca disminuir el déficit cuantitativo, no

⁶ Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012. (ARTÍCULO 2.1.1.2.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015)

se considera adecuadamente el déficit cualitativo; manteniendo “las dificultades propias de la pobreza y olvida cómo construir ciudad para sus ciudadanos” (Ceballos y Caquimbo, 2014, p.8).

El texto de Marín (2015) realiza un recorrido histórico de la política de vivienda enfocada en las personas desplazadas, señalando entre las críticas a la política de vivienda del país, que la ubicación geográfica de las de viviendas suele ser injusta y excluyente, puesto que la política se ha fundamentado en mecanismos de mercado produciendo la exclusión de quienes tienen menores recursos o son más vulnerables.

En el año 2016, Mctarnaghan, Martín, Srini, Collazos, Gold, Suminski, y Guzman, publican un informe de investigación sobre la situación de la vivienda en América Latina y el Caribe. Para el caso de Colombia retoman el análisis del programa de vivienda de interés social y los efectos en el déficit habitacional, a partir del estudio “cuasiexperimental” realizado por Pecha-Garzón en 2011. Esta investigación dio como resultado que los efectos en la población beneficiaria eran positivos, pues mejoraron sus condiciones de habitabilidad. No obstante, en la mayoría de los casos las personas se encontraban en condiciones de hacinamiento, es decir, en la misma vivienda se encontraba viviendo más de una unidad familiar, situación frente a la cual se recomendó “ampliar el programa y aumentar el subsidio para los grupos con ingresos más bajos” (Mctarnaghan et al., 2016, p.50).

Libertun de Duren (2017) realiza un estudio comparativo de la política de vivienda en tres ciudades de Latinoamérica (Barranquilla, Puebla y Goiania). La autora se encarga de analizar el impacto de la localización de la vivienda (centro- periferia) en los recursos empleados (tiempo y dinero), el precio de la propiedad (para venta y alquiler), afectación en las relaciones interpersonales cercanas (familiares y amigos) y lejanas (vecinos de diferentes niveles socioeconómicos). A partir de esta investigación la autora logra comprobar que el lugar en el que se decide desarrollar un proyecto de vivienda influye significativamente en las “cargas y beneficios asociados a ella. La localización de la vivienda tiene un efecto directo en el valor de mercado de la unidad habitacional, los gastos incurridos por los hogares en sus desplazamientos, y las redes de apoyo en las que estos participan” (p.21).

También Ordóñez (2018) realiza un estudio del impacto que tuvieron las dinámicas económicas globales sobre el sector de la vivienda en Colombia durante los dos períodos de

gobierno de Juan Manuel Santos. La autora considera que la situación habitacional en el país es influenciada por las dinámicas globales en la que países como China y Estados Unidos participan, por ende, la política de vivienda ha sido instrumentalizada por el mercado y su funcionamiento responde a dichas normas de mercado. Ello ha traído como consecuencia efectos negativos en la calidad habitacional de las personas, especialmente en los más vulnerables.

Un segundo grupo de literatura sobre políticas de vivienda para el período de interés se centra en el análisis del desarrollo institucional de las mismas. Por ejemplo, Chiappe de Villa (1999) analiza el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia desde 1991 hasta 1999. La autora hace un recorrido por las diferentes figuras que existieron para que el sistema funcionara, especialmente en el aspecto de la financiación. Expone las diversas problemáticas tanto sociales como económicas por las que ha atravesado la política pública y los retos políticos al respecto. Considera que la solución a la problemática habitacional se encuentra en la estructura del sistema de financiación y de viabilidad de los terrenos en los que se construyen, pues se deben bajar los costos de construcción, industrializando la construcción y facilitando la aprobación de planes de ordenamiento territorial.

En el 2007 el grupo de investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario realizó un análisis general de la política pública de vivienda desde su nacimiento hasta 2007. Se exponen críticamente los problemas que ésta presenta en su aplicación y aborda brevemente las principales figuras en la política de vivienda como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVS), Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UVR), Subsidio de vivienda familiar, y las Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC).

También Fique (2008) realizó un análisis de la normatividad existente en materia de vivienda en Colombia y determinó el impacto de su aplicación en las condiciones reales de vivienda de la población. Según el autor en la práctica, la política de vivienda:

(...) ha reducido su alcance a hacer (sic) la administración del instrumento, buscando la eficaz colocación de los recursos del subsidio con dos objetivos: como instrumento de fomento a la

actividad económica de la construcción y como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social (p.78)

Igualmente, Rodríguez (2013) expone la situación a nivel normativo del derecho a la vivienda en Colombia. Hace un breve recorrido por algunas de las instituciones que han soportado la política pública de vivienda para posteriormente abordar el fundamento normativo nacional e internacional del derecho a la vivienda. La premisa principal expuesta por el autor es que a pesar de que el derecho a la vivienda es un derecho fundamental, su justiciabilidad es restringida y su materialización ha quedado condicionada a las políticas públicas que la autoridad administrativa decida formular.

En el año 2018, Higuera y Sánchez realizan una exposición analítica detallada de la normatividad que regula el derecho a la vivienda a nivel nacional y la situación de las políticas públicas. Tras ese análisis, los autores consideran que el derecho a la vivienda no se logra garantizar en tanto que las políticas de vivienda presentan falencias, “falta de coherencia en la concreción de los mandatos fundamentales, en particular desde el diseño de una auténtica política de vivienda sostenible y la implementación de los desarrollos tecnológicos, dos urgencias incuestionables en materia de las necesidades sociales” (Higuera y Sánchez, 2018, p.162).

Torres-Ramírez (2009) analiza la relación entre políticas de vivienda y conflicto social, puesto que para el autor al estudiar el estado de la política de vivienda, se está estudiando también una de las causas de la pobreza. Hace uso de la categoría *institucionalidad* para el análisis del caso nacional a la luz de la distinción entre dos paradigmas sobre modelos de políticas de vivienda: modelo de gestión estatal y modelo universal.

El modelo de gestión estatal es el modelo en el que el mercado juega un papel fundamental en la política de vivienda y el Estado cumple un rol de facilitador mediante la asignación de subsidios directos a la demanda. Por su parte en el modelo universal de gestión para el sector, el rol del Estado es fundamental en la ejecución de la política de vivienda, interviniendo de manera “directa y activa, en aquellos mercados con los cuales la política ha tenido problemas críticos para su ejecución”(Torres-Ramírez, 2009, p.309). Según el autor, el modelo de gestión estatal es el que se debería implementar en Colombia para que se logre

consolidar la institucionalidad de la política, junto con la “profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda, (...) la ampliación de los programas e instrumentos de la política, el desarrollo de los mercados habitacionales y el incremento del gasto público” (Torres-Ramírez, 2009, p.305).

Cuervo y Jaramillo (2009) analizan la política de vivienda en Bogotá. Frente a la política nacional, los autores hacen un recorrido por las diferentes instituciones que han conformado la política pública antes y después de las reformas que denominan “liberales”. Según los autores, en la política de vivienda en Bogotá, no se lograron obtener los resultados esperados. Ello como consecuencia de que la lógica de funcionamiento de ésta es de mercado y esto se ha materializado en la eliminación del Instituto de Crédito Territorial y la línea de financiamiento propia del sector de la construcción.

Escallón (2011) también ha expuesto las problemáticas que se han presentado en Colombia entorno a la vivienda y propone cambios y retos a la política pública desde la mirada de la arquitectura. La autora realiza un análisis de la institucionalidad desarrollada hasta el 2011, concluyendo que no logró solucionar los problemas habitacionales: “no se desarrollaron los mínimos niveles de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades de las entidades participantes para permitir racionalidad y eficiencia del desarrollo de la política de vivienda” (p.56).

Para esta autora, la política de vivienda se soportaba sobre una lógica de mercado en la que el sector privado tenía una importante participación. De esta manera se explica que el impacto positivo en las familias en situación de pobreza haya sido bajo, toda vez que los procedimientos de implementación de la política no habían sido creados con el fin de beneficiar a este grupo poblacional, sino con un fin mercantil de satisfacer la demanda de las familias de estrato medio o medio-alto, mediante la promoción del subsidio familiar de vivienda, crédito hipotecario y ahorro familiar.

Escallón propone cuatro principios que deberían guiar la política pública de vivienda con el fin de beneficiar a las familias que se encuentran en situación de pobreza: la vivienda diversa y flexible, la vivienda suficiente y con calidad, la vivienda que construye ciudad, gestión integral, articulada y diversa.

González, Prieto y Neuta (2013) exponen el estado de la institucionalidad de la política de vivienda en tres casos: Colombia, Chile y Canadá. Tras dicha comparación, los autores proponen los siguientes cambios a la política de vivienda en Colombia:

- Incentivar la cultura de ahorro y buen manejo de las finanzas de las familias que desean acceder a vivienda.
- Mejorar las condiciones crediticias de las entidades y fondos que apoyan a la financiación de la vivienda.
- Que las constructoras y cajas de compensación, asuman un papel responsable para mejorar la oferta de vivienda en lugares centrales con georreferenciación para que las familias trabajen y estudien en lugares cercanos.
- Brindar claridad en la información para el uso de los subsidios y créditos con un acompañamiento de principio a fin. (p.23)

En el año 2014 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio publicó un libro con el fin de ser presentado en el Séptimo Foro Urbano Mundial. En él se expone, desde la visión de la administración evidentemente, la situación de la política de vivienda en términos institucionales. El estudio inicia con la ley 46 de 1918 y va hasta 2014, estudiando la normatividad que ha soportado la política a lo largo del tiempo, los programas, planes e instrumentos mediante los que se ha materializado la política y finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos con la implementación.

También Vargas (2017) ha analizado la política pública de vivienda en Colombia y su institucionalidad. El autor identifica que la política de vivienda es de tipo mixto, en tanto que interviene el Estado y los privados en su funcionamiento. Realiza críticas a la política pública por operar bajo lógicas de mercado y caracteriza el marco referencial de la política de vivienda, que según el autor responde a aspectos de demanda y de oferta. En el subsidio a la demanda se encuentran todas aquellas acciones dirigidas a atender a población vulnerable como desplazados, integrantes de red unidos, y damnificados de olas invernales, algunos programas que se han dirigido a beneficiar a esta población son: Mi Casa Ya, VIPA, Programa de cobertura a tasa de interés - FRECH (Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria) y el Crédito de ahorro voluntario contractual – AVC. En los

beneficios a la oferta se encuentran todos aquellos incentivos dirigidos a las Cajas de Compensación Familiar, el sector Financiero y las Constructoras.

1.5 Antecedentes

1.5.1 El déficit habitacional en Colombia

El déficit habitacional es la principal problemática de la que se ocupan las políticas de vivienda de un país. Este déficit en el país no ha variado significativamente entre los censos de 2005 (36% de hogares con déficit) y 2018 (37%)⁷. El indicador que propone el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) busca evaluar las viviendas desde los puntos de vista de la calidad y la cantidad.

(...) el déficit cualitativo de vivienda en Colombia, se evalúa de acuerdo a la estructura, disposición de espacio, disponibilidad de servicios públicos en las viviendas y cocina. Estructura entendida con referencia a los materiales en los pisos de la unidad habitacional, disposición de espacio entendida como el número de hogares por vivienda, disponibilidad de servicios públicos entendida como suministro eléctrico y disponibilidad de los servicios relacionados con el saneamiento básico y, por último, la cocina entendida como un lugar con la función exclusiva de permitir la manipulación de alimentos. (Morales, D., Restrepo, J., Calderón, M, y García, W., 2013, p.5).

Mientras que el déficit cualitativo de vivienda estima:

(...) la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento. Las variables de este índice son: tipo de vivienda, estructura y hacinamiento no mitigable. Tipo de vivienda entendido de cara a los tipos carpa, tienda, vagón, embarcación, cueva, refugio natural y contenedor. Estructura entendida con referencia al material de las paredes y hacinamiento no mitigable entendido con referencia al número de personas de una vivienda por el número de cuartos de la misma (hasta 4 personas por habitación se considera hacinamiento mitigable). (Morales, D., Restrepo, J., Calderón, M, y García, W., 2013, p.5).

⁷ Ver anexo a.

Tabla 1*Hogares y el déficit en vivienda en Colombia en el año 2005*

	Total de hogares	Hogares con déficit	Hogares sin déficit	Hogares en déficit cualitativo	Hogares en déficit cuantitativo
Número de hogares	10.570.899	3.828.055	6.742.843	2.520.298	1.307.757
Porcentaje	100%	36%	64%	66%	34%

Fuente: Elaboración propia con base en el censo realizado por el DANE en el año 2005.

Tabla 2*Hogares y el déficit en vivienda en Colombia en el año 2018*

	Total de hogares	Hogares con déficit	Hogares sin déficit	Hogares en déficit cualitativo	Hogares en déficit cuantitativo
Número de hogares	14.060.645	5.144.445	8.916.200	3.765.616	1.378.829
Porcentaje	100%	37%	63%	73%	27%

Fuente: Elaboración propia con base en el censo realizado por el DANE en el año 2018.

Se debe tener en cuenta para el análisis de las estadísticas no solo los datos obtenidos, sino también la forma como éstos se recolectaron. En el caso de los censos de 2005 y 2018 realizados por el DANE⁸, se puede observar una variación en los siguientes componentes del déficit habitacional: tipo de vivienda, materiales de las paredes exteriores, cohabitación, hacinamiento mitigable, material de pisos, acueducto, y recolección de basuras.

⁸ El primer censo de vivienda que acompañó al de población en Colombia se realizó en 1951, pero el DANE ha construido metodología de cálculo del déficit habitacional sólo a partir del quinto Censo de Vivienda de 1993.

Dentro del elemento *tipo de vivienda* en la metodología del 2020, con la que se analizaron los datos del censo de 2018, se eliminó el puente como un tipo otro de vivienda que en la metodología de 2009, con la que se analizaron los datos de 2005, se había considerado como tal y se añadió otro tipo denominado contenedor.

En el elemento *material de las paredes exteriores* en la metodología que se utilizó en 2009 se consideraba que había déficit cuando el material en el que estaban construidas las paredes era inestable o inexistente. En la metodología del 2020, se consideraba que había déficit cuando el material predominante de las paredes exteriores era de madera burda, tabla o tablón; caña, esterilla, u otros vegetales; materiales de desecho o era inexistente. Como se puede observar, en la metodología empleada para los datos de 2018, se precisa el tipo de materiales empleados, mientras que en la metodología de 2009, aunque se ejemplifica, se deja abierta la consideración de otros tipos de materiales que fuesen inestables.

En cuanto a la *cohabitación*, en la metodología de 2009 se consideraba la existencia de déficit cuando en una vivienda habitaba más de una familia, en la metodología de 2020 se consideraba el déficit cuando en una misma vivienda habitaban tres o más hogares o cuando en una misma vivienda habitaban dos familias con más de seis personas.

El *hacinamiento no mitigable* en la metodología de 2009 se contaba solo en las cabeceras municipales, cuando en los hogares cinco o más personas compartían el mismo cuarto para dormir. Por su parte, en la metodología de 2020 el hacinamiento no mitigable se consideraba no sólo en las cabeceras municipales sino que también se estima en los centros poblados; en este caso en las viviendas en las que habitaban más de cuatro personas en un mismo cuarto para dormir.

El *hacinamiento mitigable* en la metodología de 2009 se contaba en las viviendas ubicadas en las cabeceras municipales en las que una misma habitación de dormir fuese compartida por más de tres y menos de cinco personas, en el caso de la zona rural y los centros poblados, se contaba cuando más de tres personas compartían un mismo cuarto para dormir. Por su parte, en la metodología de 2020, el hacinamiento se contaba en las cabeceras municipales y los centros poblados, con más de dos y hasta cuatro personas por cuarto, en la zona rural, cuando más de dos personas comparten un mismo cuarto de dormir.

El *material de piso* varió en tanto que en la metodología de 2020 se incluyó el barro como un tipo de material. En cuanto al *acueducto*, en la metodología de 2009 se consideran hogares en déficit aquellos que no tienen conexión al servicio de agua. Por su parte, en la metodología de 2020 se consideran en déficit los hogares que independientemente de tener o no conexión a servicio de agua, la fuente de agua para cocinar es de “pozo sin bomba, aljibe, jaguey o barreno; agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa” (DANE, 2020, p.4).

Por último, el elemento *recolección de basura* en la metodología de 2020 se amplió de las cabeceras municipales a los centros poblados, en este caso se considera que los hogares ubicados en estos lugares y que no cuenten con servicio de recolección de basura, se consideran en situación de déficit.

Estos cambios en la metodología 2020 (en relación con su versión anterior de 2009) pueden implicar un aumento en el número de hogares con déficit habitacional, pues a pesar de que con los cambios en los elementos *materiales de las paredes exteriores y cohabitación* se redujo el número de hogares que podían ser contabilizados, en los cambios realizados en elementos de *hacinamiento no mitigable, hacinamiento mitigable, material de pisos, acueducto, y recolección de basuras*, se amplió el tamaño de la muestra, es decir, el número de hogares que podían ser contabilizados era mayor.

1.5.2 la trayectoria de la política de vivienda en el país

El grupo de investigación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario (2007, p.5) ubica los primeros desarrollos de la política pública de vivienda en Colombia en los años treinta, con la aparición de los primeros mecanismos institucionales. Así, en el año 1932 se dio la creación del Banco Central Hipotecario, el cual tenía como “objetivo principal promover el sector de la construcción a través del crédito hipotecario”. Posteriormente en el año 1939, mediante el decreto 200, se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), que cumplía la función de “fomentar la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo” (artículo 1º del decreto 200 de 1939).

En el año 1972 el gobierno nacional buscó fortalecer el sector de la vivienda mediante la creación de dos herramientas: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV's)⁹ y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC)¹⁰. Las CAV's se crearon para “captar ahorros del público y ofrecer crédito para vivienda. Las CAV están obligadas a colocar un porcentaje de su cartera en vivienda de interés social (VIS). Entre 1991 y 1997 financiaron aproximadamente el 70% de los créditos totales para VIS” (Chiappe de Villa, 1999, p.10). Por su parte, la UPAC se puede definir como la:

Unidad de poder adquisitivo constante cuya variación se calcula a partir de la corrección monetaria la cual a su vez es calculada por el promedio ponderado de la DTF (promedio semanal de la tasa de capacitación de certificados de depósito a término CDT a 90 días) de las últimas 4 semanas.(Chiappe de Villa, 1999, p.5)

Con el nacimiento de la Constitución Política Colombiana en el año 1991, se introducen grandes cambios en la política de vivienda nacional. Uno de ellos fue el reconocimiento del derecho a la vivienda digna, como una clara respuesta por parte de Colombia ante los compromisos internacionales adquiridos en la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)¹¹. Este Pacto desarrolla en su artículo 11 numeral 1º que los “Estados Partes reconocen el derecho de toda persona 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 (...)” (Subrayado fuera de texto).

Otro cambio importante se introdujo mediante la Ley 3 de 1991, con la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el subsidio familiar de vivienda y se reformó el Instituto de Crédito Territorial (ICT). El Sistema estaba integrado por:

(...)entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de

⁹ Creadas mediante el Decreto 1269 de 1972.

¹⁰ Creada mediante el Decreto 1229 de 1972

¹¹ Aprobada por el Congreso de Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (diciembre 26), así como su Protocolo Facultativo.

esta naturaleza (...) será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social. (Artículo 1º de la Ley 3 de 1991)

El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) estaba concebido en el artículo 6º de dicha Ley 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” (artículo 6º de la Ley 3 de 1991).

La reforma del ICT, derivó en la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), la cual tenía como objeto “fomentar las soluciones de vivienda de interés social y promover la aplicación de la Ley 9 de 1989”¹² (artículo 11º de la Ley 3 de 1991). El INURBE, se encargaba de administrar el sistema de subsidios provenientes del presupuesto nacional y prestar “asistencia técnica y financiera a las administraciones locales y seccionales y las organizaciones populares de vivienda, así como administrará los recursos nacionales del Subsidio Familiar de vivienda” (artículo 11º de la Ley 3 de 1991).

Estos cambios, transformaron y reorientaron la política pública de vivienda “de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. En esta forma el Estado abandonó su papel de intermediario financiero y constructor de vivienda” (Chiappe de Villa, 1999, p.8); en este giro hacia el enfoque de mercado “el Estado ya no es constructor sino facilitador y regulador de los mercados de vivienda”(Libertun de Duren, 2017, p.5).

Al igual que el INURBE, las Cajas de Compensación Familiar¹³ se crearon con la finalidad de administrar la asignación de subsidios, pero en este caso con fondos

¹² Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

¹³ Las Cajas de Compensación Familiar fueron creadas en Colombia mediante la expedición de la Ley 90 de 1946, por la cual se establecía el seguro social obligatorio y se creaba el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

provenientes de aportes de la nómina de los trabajadores del sector privado (Chiappe de Villa, 1999, p.9). No obstante, su implementación solo fue posible hasta el 30 de julio de 1954, en el que se fundó la primera “Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), siendo la primera con personería jurídica, establecida como Corporación de acuerdo a la ley, y sin ánimo de lucro” (Cortés Guerrero, 2011, p.7), antes de ello, la falta de lineamientos y acuerdos entre los diferentes empleadores no permitía que esta figura tuviera un verdadero impacto en el campo social, limitándose a los acuerdos que algunos empleadores llegaban con sus empleados acerca del monto del subsidio familiar.

Posteriormente, con la Ley 546 de 1999¹⁴ se reemplaza la UPAC con la creación de la “Unidad de Valor Real (UVR), la cual refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE” (artículo 3° Ley 546 de 1999). La UVR es certificada por el Banco de la República de Colombia (2020) “y es usada para calcular el costo de los créditos de vivienda que le permite a las entidades financieras mantener el poder adquisitivo del dinero prestado”.

En cuanto a la existencia de un Ministerio de gobierno destinado a desarrollar la política de vivienda nacional, solo fue posible hasta el año 2002, en el que mediante la Ley 790, se cambió la denominación del Ministerio del Medio Ambiente¹⁵ a Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Este nuevo Ministerio recogía las funciones que estaban a cargo del Ministerio de Ambiente, como algunas del Ministerio de Desarrollo Económico¹⁶. Este Ministerio tenía como objetivos primordiales:

(...)contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales

¹⁴ Por la que se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones

¹⁵ Creada mediante la Ley 99 de 1993

¹⁶ Creado por la Ley 7 de 1886 como Ministerio de Fomento, sufrió múltiples transformaciones a lo largo de su vida institucional, las cuales respondían al concepto político que en cada momento se tenía del desarrollo del país. Mediante el Decreto 219 de 2000, se organizó su estructura. (Arboleda Perdómo, 2002)

renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.(Artículo 1° del Decreto 216 de 2003)

En el año 2003, el gobierno mediante decreto 554 de 2003¹⁷ suprimió el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y ordenó su liquidación, en razón a que la entidad “comenzó a mostrar grandes dificultades en el desarrollo óptimo de sus funciones, incrementando su costo administrativo, grandes falencias en la información de los beneficiarios y los constructores, entre otros aspectos” (CENAC, 2006, p.20). En su lugar, mediante el Decreto Ley 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA). Entidad que se instauró con el fin de cumplir los siguientes objetivos:

(...) consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto. (Artículo 2° del Decreto Ley 555 de 2003)

Cabe mencionar que aunque FONVIVIENDA tenga personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, no cuenta con estructura administrativa ni planta de personal propia; estando bajo las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, además de estar adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (artículo 1° del Decreto Ley 555 de 2003). En el año 2004, mediante el Decreto 975 de 2004, se reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, se le asigna a este Ministerio la función de definir el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, y se le encarga a FONVIVIENDA la función de administrarlo (artículo 72).

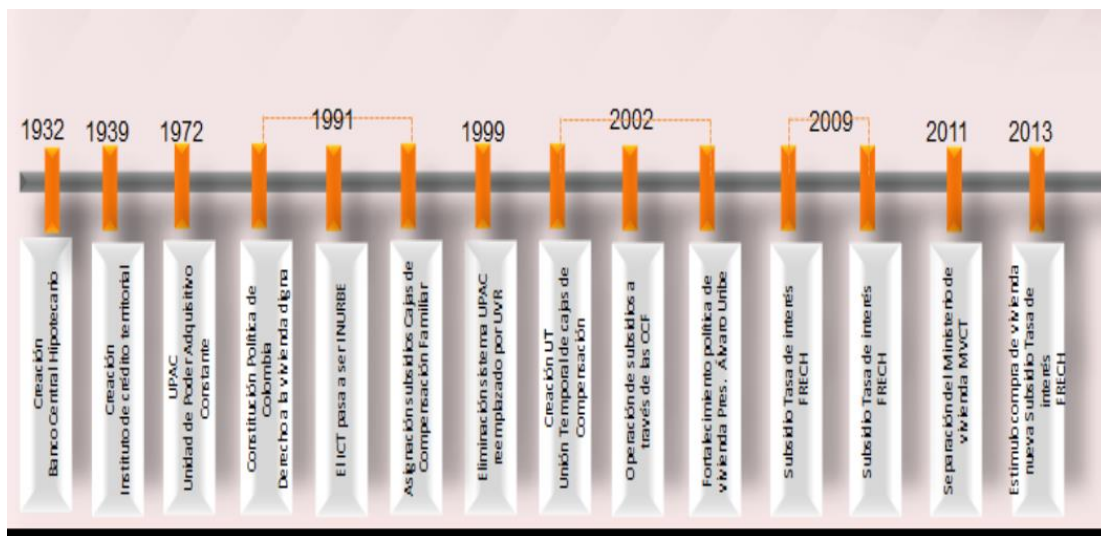
¹⁷ Otros decretos relacionados con la liquidación de INURBE son el Decreto 3100 de 2004 y el Decreto 600 de 2005.

Estos cambios tuvieron gran impacto en la política de vivienda en Colombia, puesto que “permitieron el aumento del ahorro privado para los grupos de ingresos más altos, incentivado por beneficios tributarios a través de las cuentas AFC. Entre agosto de 2002 y diciembre de 2006 se abrieron 52.521 cuentas, por valor de 146.065 millones de pesos” (Grupo de investigación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, 2007, p.8).

En la siguiente ilustración, se exponen algunos momentos importantes en la consolidación de la política de vivienda colombiana desde el año 1932 hasta el año 2013; los cuales coinciden con la descripción que se ha venido realizando:

Ilustración 1

Hitos de la Política de Vivienda en Colombia



Fuente: González Briñez et al., (2013, p.9)

Capítulo 2. Marco conceptual

2.1. Políticas sociales y políticas de vivienda

Una definición contemporánea de política social que guía el desarrollo de esta investigación es la propuesta por Karina Ramacciotti (2010), para quien ésta puede entenderse como un “conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política (p.194). Asimismo, están destinadas a obtener el histórico y cambiante significado atribuido al llamado “bienestar” de la población” .

Para Luciano Andrenacci y Fabián Repetto (2006)

(...) las políticas públicas que suelen ser presentadas como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. (p.2)

Estos autores distinguen entonces tres grandes funciones o modalidades en lo que habitualmente se denomina como política social: política del trabajo, política de servicios universales y política asistencial.

Tabla 3*Las tres funciones básicas de la política social en los Estados capitalistas contemporáneos*

Política del trabajo	Política de servicios universales	Política asistencial
Políticas de generalización de las relaciones salariales y de regulación del empleo y gestión del desempleo.	Políticas de provisión de servicios de educación y salud pública por regulación o gestión directa y/o del Estado.	Políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo.
Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida.		
Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.	Políticas de provisión de servicios infraestructura social básica por regulación o gestión directa y/o del Estado.	

Fuente: Andrenacci y Repetto, 2006, p.3

Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado (2017) reexaminan estas funciones de la política social y plantean tres modalidades de política que integran el campo de lo social, de acuerdo a los arreglos institucionales contemporáneos de los países de la región latinoamericana:

- las políticas sectoriales, que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida y garantizar derechos, mediante la provisión de bienes y servicios de salud, educación y vivienda, entre otros;
- las políticas de promoción social, que buscan el desarrollo de capacidades mediante el fortalecimiento del capital humano y el mejoramiento de las condiciones del entorno (como la intermediación laboral o la capacitación), a fin de mejorar la productividad y la capacidad autónoma de generar ingresos;
- la protección social, orientada a garantizar el acceso a niveles básicos y universales de bienestar y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Siguiendo a Cecchini y Martínez (2011, págs. 126 a 129), las funciones de la protección social son: a) garantizar un ingreso que permita sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, lo que implica que cada país defina ese nivel de vida sobre la base de sus condiciones y posibilidades; b) identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, derivando a la población hacia las instituciones encargadas de su prestación, y c) fomentar el trabajo decente

mediante la promoción de mejores políticas laborales con el fin de contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando por que las personas en edad de trabajar se incorporen al mercado laboral formal. (Martínez y Maldonado, 2017, p. 32)

Las políticas de vivienda, que son el objeto de interés de esta investigación, se clasifican entonces como políticas sectoriales y, aunque originalmente tuvieron una aspiración de universalidad en los esquemas de bienestar de los diferentes países de la región, hacia finales de la década del ochenta y con la puesta en marcha de las reformas neoliberales, este tipo de política evidenció un redireccionamiento hacia esquemas focalizados. Frente a ello Andrenacci y Repetto (2006) señalan que:

(...) la provisión pública de infraestructura social (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad, fundamental pero no exclusivamente urbanas), es tan antigua como la existencia de organizaciones políticas, y desde fines del siglo XIX en particular, el Estado desarrolla o regula un conjunto de servicios de infraestructura social clave en la reproducción cultural y económica de los individuos, garantizando al mismo tiempo el acceso a la mayor parte de la población y salvando relativamente las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones. (p.3)

La política de vivienda como concreción del derecho social a la vivienda, a nivel internacional está consignada en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el cual dispone que los Estados Parte deben garantizar al conjunto de la población unas condiciones mínimas de vida adecuadas, entre las que se encuentran las condiciones de vivienda adecuada. En el caso colombiano, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, en el cual el Estado se obliga con sus ciudadanos a garantizar el derecho a la vivienda digna; al ser éste un derecho social, se garantizará progresivamente en proporción a los recursos destinados para dicho fin.

Las políticas de vivienda también hacen parte del gasto social evidenciado en los distintos países de la región. CEPAL (2017, citado en Gunturiz s.f) define el gasto público

social¹⁸, a partir de un clasificador funcional, como el volumen de los recursos públicos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) Protección del medio ambiente, 2) vivienda y servicios comunitarios, 3) salud, 4) actividades recreativas, cultura y religión, 5) educación y 6) protección social. Adicionalmente, en el análisis del gasto público social distingue entre el gasto del gobierno central (del que se suele encontrar información de forma más frecuente) y el de todo el sector público. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional; ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales); iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero más las corporaciones públicas financieras. (p. 99)

Con relación al gasto público destinado a atender el sector vivienda, según el clasificador funcional corresponde a:

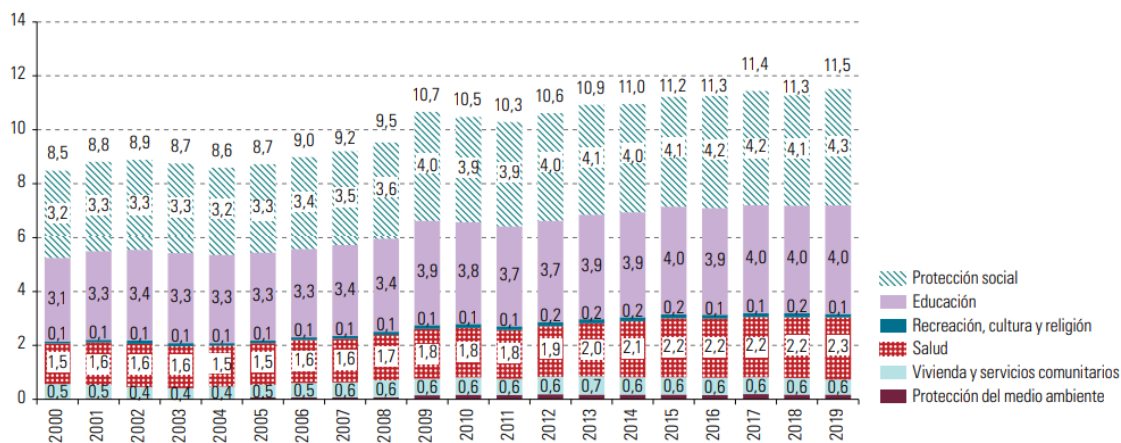
los desembolsos destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y remodelación de viviendas para el público en general o personas con necesidades especiales, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público. Los países de la región, en promedio, destinaron a esta función un 1,0% del PIB en 2015. (CEPAL, 2017, p.108)

La CEPAL (2020) ha estudiado el comportamiento de países de América Latina respecto al gasto social que realizan. Específicamente en el caso del sector vivienda, se observa en la gráfica 1 que es uno de los sectores que ha tenido una inversión constante, aunque de baja participación en el total del gasto social.

¹⁸ Éste a su vez es un componente del gasto público que “permite identificar la distribución de los recursos públicos sobre la base de las actividades que realizan las distintas esferas de gobierno en el ámbito económico y social”. El gasto público se divide en i) asuntos económicos, ii) servicios públicos generales, iii) defensa, iv) orden público, seguridad y justicia, v) pagos relacionados con el servicio de la deuda pública y vi) gasto público social. (CEPAL, 2009, p. 101)

Gráfica 1

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019
(En porcentajes del PIB)

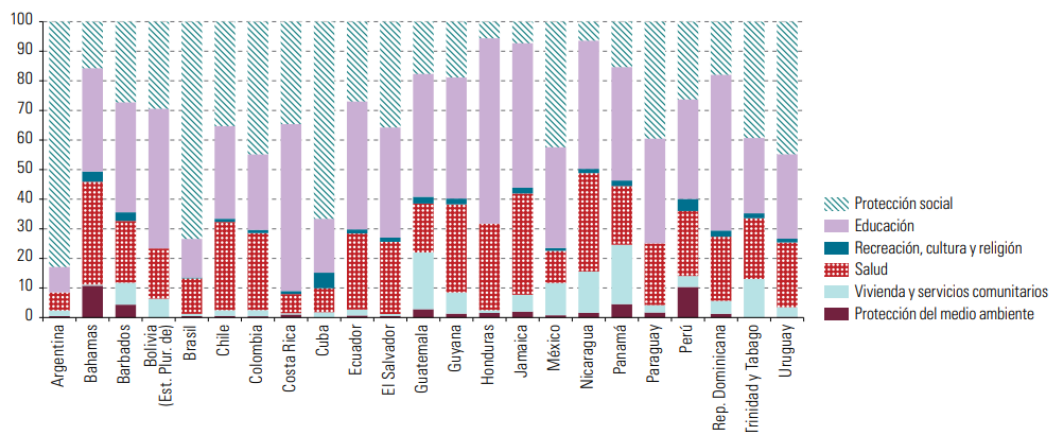


Fuente: CEPAL, 2020, p. 165.

Ahora bien, respecto a las inversiones en gasto social realizadas en el año 2019 (en puntos porcentuales del PIB) Colombia (12,4%) se encuentra justo debajo del promedio de América del Sur (13,5%). En el caso colombiano como se puede observar en el gráfico 2, que muestra la composición porcentual del gasto social, los recursos destinados al sector vivienda también se encuentran entre las erogaciones de menor cuantía. De esta manera, mientras que el porcentaje de participación de prosperidad social fue del 44,1%, el sector vivienda recibió el 2,6%.

Gráfica 2

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del sector central, por funciones, 2019 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y de Cuba corresponden a 2018. Los de Panamá corresponden a 2017. La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a administración central y la del Perú, a gobierno general.

Fuente: CEPAL, 2020, p. 162.

2.2.El desarrollo de institucionalidad en las políticas sociales latinoamericanas

Miguel Székely (2010) describe el desarrollo de la institucionalidad social en la región a partir de cuatro fases. La primera fase corresponde al período de sustitución de importaciones (ISI) que según el autor, fue la fase en la que las políticas sociales no se diferenciaban de las políticas de desarrollo; toda vez que dentro de las acciones y estrategias de desarrollo se incluía la idea de atender los problemas sociales. Esta fase tuvo lugar desde:

principios de los años 1950 a finales de los años 1970. Durante este período se observaron altas tasas de crecimiento económico, reflejadas especialmente en los sectores industrial y urbano de la región. Las clases medias también se encontraban en expansión gracias a una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial. En cierta manera ambos factores derivaron en un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse al sector industrial, y por otro, la red de subsidios permitía mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales. (Székely, 2010, p.63)

La segunda fase tiene lugar a partir de la crisis de los años ochenta. En el año 1982 se presentó la repentina caída de los precios del petróleo que afectó negativamente las economías de los países latinoamericanos, durante este período, los gobiernos se vieron en la obligación de disminuir el gasto público con el fin de aminorar el déficit gubernamental:

Se consideraba que las amplias redes de subsidios generalizados eran simplemente inviables. En un contexto caracterizado por una creciente inflación, la devaluación del tipo de cambio y contracciones del PIB, la prioridad de la política pública era estabilizar la economía, y las políticas de beneficio social pasaron a un segundo plano. Lejos de considerarse como un motor de crecimiento, los subsidios generalizados pasaron a verse como una amenaza a la estabilidad por sus efectos sobre el déficit. (Székely, 2010, p.64)

La tercera fase se corresponde con el período de reformas estructurales de la segunda mitad de los años ochenta y principios de los años noventa. Según Székely, en esta fase los gobiernos evidenciaron la necesidad de que los programas sociales fuesen focalizados: las políticas sociales de esta etapa fueron destinadas a la “población en pobreza, se consideraron como compensatorias, y dirigidas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la crisis” (Székely, 2010, p.65). La cuarta fase de institucionalización de la política social se corresponde con el inicio de la conversión de estos programas de protección social - surgidos originalmente para atender la situación de crisis- en acciones gubernamentales de carácter permanente:

Se comenzó a evolucionar hacia un modelo en donde los programas de protección social contaron con una visión de más largo plazo, con presupuestos definidos, y con procesos y estructuras de ejecución específicas. Incluso, surgió una nueva arquitectura institucional para su operatividad, con entes rectores facultados expresamente para la formulación, coordinación, y ejecución de las acciones de política pública de protección social. (Székely, 2015, p. 11)

La tercera y cuarta fase se corresponden también con la proliferación de análisis acerca de la institucionalidad social en los países latinoamericanos. Ésta se puede entender como:

El conjunto de reglas de juego formales e informales —incluyendo las de rutina y los hábitos de organización— que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los actores involucrados, la “institucionalidad social”

representa un entramado de incentivos que estructura los límites y las oportunidades de negociación y acción. Sin embargo, no cierra las posibilidades de avanzar hacia lograr las transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.(Repetto, 2004, p.2)

Miguel Székely propone en varios de sus textos (2006, 2010, 2015) la medición de la institucionalidad social a través de diez indicadores. En dicho decálogo, el autor hace la presentación de cada uno de los indicadores y los divide en los siguientes cuatro grupos:

El primer grupo denominado *Elemento que da indicio sobre si las políticas de combate a la pobreza emanan de un acuerdo político y social con el que se pretenda atender prioritariamente el problema*, este elemento permite verificar la existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal objetivo sea el combate a la pobreza.

De este elemento se desprenden cuatro acciones necesarias. La primera es “la creación formal mediante una adecuación (o creación) de la Ley que rige la estructura del gobierno”(Székely, 2006, p.7), la segunda que “la asignación de un presupuesto para cubrir tanto los costos operativos del personal que se requiere, como el financiamiento de las acciones de política pública” (Székely, 2006, p.7), la tercera es la existencia de un servicio civil que garantice la idoneidad de los funcionarios y la calidad del servicio prestado en tanto que “minimiza la discrecionalidad en la entrada y salida de recursos humanos, y les provee certidumbre, incentivos, y solidez en su entorno” (Székely, 2006, p.8), por último, la cuarta es la existencia de sistemas de información para la planeación.

El segundo grupo lo denomina el autor como *Elementos para establecer objetivos, metas claras, e instrumentos para evaluar su consecución*. Este grupo está compuesto por dos elementos. El primero de ellos es la obligación del Estado de establecer objetivos; “el instrumento por excelencia para explicitar el compromiso del Estado y explicar la manera en la que el objetivo será alcanzado, es la realización y publicación de un Plan o Programa Oficial de Gobierno” (Székely, 2006, p.9). El segundo elemento es que el Estado “cuente con mecanismos oficiales de evaluación, seguimiento, y específicamente que se establezcan indicadores concretos de medición que puedan ser monitoreados a lo largo del tiempo” (Székely, 2006, p.10)

El tercer grupo denominado *Elementos para establecer obligaciones y derechos para los actores relevantes*, está conformado por tres elementos. El primero de ellos es el que

permite verificar “la existencia de un marco jurídico formal que establezca el área de competencia de los tres órdenes de Gobierno, y en el que las obligaciones y facultades de cada actor estén claramente establecidas” (Székely, 2006, p.11). El segundo permite comprobar la “existencia de un presupuesto para el combate a la pobreza claramente definido, suficiente (o al menos, significativo) y que mantenga una mínima estabilidad (o crecimiento) a lo largo del tiempo” (Székely, 2006, p.11). El tercer elemento permite verificar la “existencia de mecanismos de coordinación formales al interior del Gobierno Federal, y entre órdenes de Gobierno, para la ejecución de la política social. (...) la existencia de Contralorías Sociales, Instancias de Atención Ciudadana Oficiales, o de instancias formales de participación ciudadana” (Székely, 2006, p.11).

Finalmente, el cuarto grupo lo denomina el autor como *Elementos para la definición de normas y reglas de comportamiento*, éste lo conforman los siguientes tres elementos: el primero permite evidenciar el conjunto de normas que regulan la operación de los programas sociales, con las cuales se da claridad y se reduce la discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos para el desarrollo social. El segundo elemento permite determinar la existencia de construcción sistemática de Padrones Unificados de Beneficiarios de los programas sociales. Y por último, el tercer elemento permite examinar la existencia de un marco jurídico que norme la conducta y el comportamiento de los actores involucrados en el desarrollo social, y que indique las sanciones a las que están sujetos.

Por su parte Rolando Franco (2004) se centra en el estudio de los diferentes problemas que se presentan en el adecuado proceso de institucionalización de una política social. El primero de ellos es sobre quién recae la responsabilidad de llevar a cabo las políticas sociales; el segundo problema es el de la centralización y descentralización administrativa; y finalmente el problema de la falta de coordinación y el establecimiento de una autoridad social.

El autor explica que existen dos paradigmas sobre el sujeto encargado de la políticas sociales: el paradigma clásico consiste en que debe estar en cabeza del Estado la responsabilidad de velar por la ejecución de los programas sociales, por su parte, desde el paradigma actual se piensa que las funciones de diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación, no deben ser únicamente responsabilidad del Estado, pues lo que se ha

demostrado, es que éste no es capaz de dar respuesta suficiente a las necesidades sociales de la población. Se plantea entonces que diferentes actores como el sector filantrópico o voluntario, comercial, informal y comunitario también sean responsables del funcionamiento de la política. Una rama radical de este último paradigma considera incluso que la “tendencia global apunta al retiro gradual del Estado” en materia de provisión de bienes y servicios sociales y del financiamiento. Sus funciones se centrarían en su rol supervisor y regulador” (Franco, 2004, p.2)

Otro problema que aborda, es el de la centralización y descentralización y cómo ello puede llegar a influir en la institucionalización de las políticas sociales. La centralización ha sido insuficiente frente a las necesidades de la población en el territorio y la descentralización también supone muchos límites como corrupción, falta de gestión pública, ineficiencia e incapacidad. El autor plantea varios puntos a tener en cuenta en la solución de esta disyuntiva:

i) Que la descentralización no debe ser una simple transferencia de poder si no un “proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base” (Franco, 2004, pp.6-7); los ciudadanos.

ii) Las funciones diferentes a la implementación deben estar siempre “al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de esas responsabilidades. Cabe por tanto una descentralización operativa” (Franco, 2004, p.7).

iii) “El Estado no puede abandonar sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto ellas constituyen el principal instrumento para lograr la reducción de desigualdades” (Franco, 2004, p.7).

iv) Para lograr satisfacer la “canasta social, la autoridad central tiene que considerar la situación de cada grupo social y por tanto, generar intervenciones que se adecuen a esta situación” (Franco, 2004, p.7). Este punto se encuentra íntimamente relacionado con la focalización y descentralización, lo cual permite evitar casos de inequidad.

v) Cada proceso de descentralización es diferente, y es preciso que se analice con detenimiento la forma en que adoptará la transferencia de funciones de política social.

vi) Al descentralizar, se deben tener en cuenta que las autoridades a las que se les está delegando, tengan las condiciones para llevar a cabo las funciones.

vii) Que los programas sociales dispongan de mecanismos de monitoreo y evaluación. “La participación es un objetivo de y una condición para el éxito de la descentralización” (Franco, 2004, p.8).

Además aborda la importancia de la coordinación en la institucionalidad de la política social. Planteando la necesidad de que los programas sean el resultado de un “conjunto de acciones pensadas para desarrollarse en períodos extensos y que produzcan efectos acumulativos” (Franco, 2004, p.10). Discute asimismo, la conveniencia y viabilidad de instaurar una autoridad social y las funciones que debería llevar a cabo: fijar prioridades, coordinar, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de los proyectos.

Repetto, Tomassi y Sanguinetti (2002) aportan a la discusión tras el análisis de la institucionalidad social de algunos países, distinguiendo entre aspectos institucionales de primer y segundo orden. Los primeros son considerados como prerequisites, elementos indispensables para considerar una política social como institucionalizada. El primer elemento es que sea un Estado de Derecho establecido un régimen democrático; el segundo elemento es que las normas sean claras y legítimas que permitan identificar las responsabilidades funcionales de los diferentes funcionarios del Estado; el tercero, que haya estabilidad macroeconómica y crecimiento, pues aunque esta suele ser el elemento que relacionan directamente, no determina que el grado institucional de las políticas sociales sea alto, es uno de los elementos porque entre mayor crecimiento económico, más rápido se reduce la pobreza; y el cuarto, que haya participación y control social suficiente para agregar intereses y necesidades de la población.

Entre los aspectos institucionales de segundo orden, uno de los elementos importantes es que el presupuesto sea sustentable y que los sistemas de información sean claros, “en la medida que exista un proceso presupuestario eficiente y transparente, podrán ponerse en funcionamiento métodos y mecanismos para la corrección de fallas en la operatoria gubernamental” (Repetto et al., 2002, p.7). El segundo elemento refiere a que se cuenten con capacidades burocráticas de alto nivel con las que se pueda modernizar el Estado. El tercero es que existan organismos e instancias de control estatal que funcionen,

es decir que existan organismos de control interno al Estado y que efectivamente hagan su trabajo.

Repetto (2009) también propone analizar la calidad de la institucionalidad social, puesto que para él resulta de mayor importancia que la preocupación por intentar medir el grado de institucionalidad desarrollado por los países, esto implica,

perder rigurosidad en el conteo de “cuánta institucionalidad” con el propósito de ganar riqueza explicativa (y por ende de potencial intervención) a través de avanzar en respuestas parciales pero acumulativas al siguiente interrogante: ¿cómo afecta la institucionalidad social vigente el ciclo completo de definición de problemas sociales, toma de decisiones estratégicas y gestión concreta de las decisiones adoptadas y los diseños formulados? (p.21)

Para ello propone valerse de tipos ideales en el análisis:

Tabla 4*Tipos ideales de institucionalidad social*

Institucional Social de Baja Calidad	Institucional Social de Alta Calidad
Estructura de oportunidades cerrada y sesgada sólo a la recepción de demandas sociales de grupos poderosos.	Canales abiertos a la recepción real y no solamente discursiva de las demandas de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
Amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los decisores.	Los decisores deben actuar siguiendo el marco de deberes y responsabilidades que deriva de un sistema de derechos sociales cuyo cumplimiento es tendencialmente efectivo.
Reglas difusas, o incluso ausencia total de reglas formales, relacionadas con la definición (o indefinición) de responsabilidades en materia social.	Reglas claras respecto a quién hace qué en el campo de la política social, en función de las capacidades comparativas de cada actor involucrado.
Reglas informales que sustentan y reproducen el clientelismo y el patronazgo.	Reglas informales que favorecen la innovación y la creatividad en la gestión social.
Escasos incentivos (o ausencia de ellos) para la rendición de cuentas.	Apropiados y transparentes sistemas de rendición de cuentas, y criterios claros para definir premios y castigos.
Reglas difusas y/o ambiguas relacionadas con la operación de los programas e intervenciones concretas.	Reglas claras y conocidas por todos los involucrados, que definen con precisión los aspectos operativos de la gestión social.

Fuente: Repetto 2009, p. 13

Para Gunturiz (s.f.), Martínez y Maldonado Valera (2017) establecen dimensiones para el análisis de la institucionalidad social, desde un enfoque similar al propuesto por Fabian Repetto sobre la calidad institucional, “puesto que estas dimensiones no pretenden medir el nivel de institucionalidad social, pero sí permiten operacionalizar el concepto en tanto hacen factible la recolección y análisis de información para la identificación y descripción de la institucionalidad social”.

Estos autores hacen parte del equipo que desarrolló el documento CEPAL (2015) *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, en el que se plantean cuatro dimensiones analíticas de la institucionalidad social útiles para su examen en los países de la región¹⁹. La primera dimensión se refiere al conjunto de marcos jurídico-normativos; el segundo describe características organizativas y modalidades de articulación; la tercera reúne las herramientas de gestión y la dimensión técnico-operativa; la última dimensión se ocupa del fortalecimiento de la inversión social y financiamiento.

Con la primera dimensión se pretende identificar el conjunto de normas que soportan la institucionalidad social en los países, normas tanto nacionales como internacionales que traten de temas sociales, “también se incluyen los planes nacionales de desarrollo social y la planificación y las leyes sociales sectoriales, en especial de desarrollo y protección social”(CEPAL, 2015, p.91).

La segunda dimensión, permite la identificación de las características organizativas y modalidades de articulación de las instituciones que hacen parte de la política social. La CEPAL (2015) identifica en ella siguientes tres niveles analíticos:

¹⁹ Para el caso colombiano, la CEPAL tiene en su página web lo que sería el estado actual de la institucionalidad social, ver en anexo b.

Tabla 5*Niveles analíticos de la dimensión relacionada con la estructura de gobierno social*

Nivel analítico	Contenido
Coordinación de las políticas a nivel central	Se identifica la entidad que detenta la autoridad social (Presidencia, ministro encargado, oficina de la primera dama u otras) y las instancias de coordinación entre ministerios y otras reparticiones del poder ejecutivo, la que define el direccionamiento y las prioridades de la política pública en lo referente al desarrollo social (por ejemplo, gabinetes sociales, consejos económicos y sociales, instancias de coordinación propias de la Presidencia u oficina del primer ministro). Además de la coordinación a nivel interministerial, esta dimensión puede involucrar mecanismos de coordinación territorial entre el gobierno central y otros niveles de gobierno. Finalmente, también puede incluir instancias de coordinación intersectorial especializadas según áreas temáticas o bien según poblaciones específicas (por ejemplo consejos nacionales de infancia).
Estructura subministerial	Se identifican las instancias que ejecutan y gestionan las acciones y programas sociales específicos, definiendo ámbitos de política (por ejemplo, cuidados o discapacidad) y/o poblaciones objetivo específicas (por ejemplo, institutos de juventud o de pueblos indígenas). También se ubican diversos mecanismos de gestión y coordinación operativa de los programas sociales, que pueden ser interministeriales y territoriales (en particular, según la relación entre niveles de gobierno), con sus respectivas particularidades en lo relativo a las facultades y autonomía de los niveles subnacionales (de acuerdo a las características de la división político administrativa de cada país).
Estructura orgánico-ministerial	Se identifica la estructura orgánico-ministerial, es decir, la configuración de los distintos ministerios e instancias del poder ejecutivo a cargo de las funciones sociales, considerando sus mandatos y estatus jurídico, lo que permite definir la importancia relativa en comparación con otras áreas sectoriales del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2015

La tercera dimensión, permite la identificación de los objetivos que las instituciones han plasmado para la solución del problema social. Lo cual se logra con la caracterización “de los sistemas de planificación y gestión de las políticas, particularmente en relación con variables como instancias de planeación, seguimiento y evaluación, de participación y rendición de cuentas, y mecanismos de implementación y seguimiento” (CEPAL, 2015, p.91).

Por último, con la cuarta dimensión se busca el análisis de la cantidad de recursos que el gobierno destina para la atención de las políticas sociales, “en términos de prioridad

fiscal y ciclicidad, así como estabilidad y tendencia de montos de inversión destinados a cada función social (...), y también a nivel sectorial, por parte de los distintos ministerios” (CEPAL, 2015, p.91).

En esta investigación se retoman las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal, para intentar dar cuenta del desarrollo de institucionalidad social específicamente para el caso de las políticas de vivienda en Colombia. En el análisis del material empírico para cada una de las dimensiones, se considera además de las características de alta y baja institucionalidad ya reseñadas (Repetto, 2009), los atributos que Martínez y Maldonado (2017) proponen como elementos necesarios en una política social adecuadamente institucionalizada. Dichos atributos son: i) la existencia de una estrategia a largo plazo, ii) la consideración de los enfoques de derechos y género, iii) la existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores, iv) la existencia de espacios de coordinación, v) el desarrollo de capacidades técnicas, vi) la existencia de recolección y análisis de información confiable, vii) la incorporación de mecanismos de control y fiscalización y viii) la participación de actores sociales.

Con relación al primer atributo, *la existencia de una estrategia a largo plazo*, los autores refieren que consiste en la capacidad que se debe generar desde la política social para dar una respuesta adecuada en momentos de crisis económicas y de mantenerse a pesar de los cambios políticos que se presenten.

En cuanto al segundo atributo, *la consideración de los enfoques de derechos y de género*, desde la política social se debe garantizar el ejercicio de derechos, en especial la igualdad de género.

El tercer atributo, *la existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores*, se entiende como ese conjunto de declaraciones en las que se especifica la forma como van a operar los programas sociales, sus destinatarios, el tipo de apoyo que ofrecen, los criterios de inscripción, selección y las corresponsabilidades.

Frente al cuarto atributo, *la existencia de espacios de coordinación*, los autores afirman que las políticas sociales adecuadamente institucionalizadas, deben posibilitar la relación entre los actores de los distintos niveles de gobierno y los sectores alrededor de la ejecución de la política social.

Con relación al quinto atributo, *el desarrollo de capacidades técnicas*, se refiere a la existencia de profesionales capacitados para ejercer las distintas funciones, con los que se cuenta para el desarrollo de la política social, garantizando con ello la eficacia de sus intervenciones.

En cuanto al sexto atributo, *la existencia de recolección y análisis de información confiable*, ésta se encuentra relacionada con la posibilidad de tener la información necesaria para garantizar la toma de decisiones, la evaluación y seguimiento de las acciones sociales y su impacto.

El séptimo atributo, *la incorporación de mecanismos de control y fiscalización*, consiste en la existencia de indicadores que permitan determinar el grado de avance de los programas sociales, de procesos de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de sanciones cuando éstos contraríen el sistema jurídico y la existencia de mecanismos de radicación de quejas y denuncias.

Finalmente, el octavo atributo, *la participación de actores sociales*, se refiere a la garantía de la participación de los actores sociales que, de una u otra manera, son un recurso importante en el fortalecimiento de los programas sociales.

Capítulo 3. Dimensión jurídico-normativa

Esta dimensión es importante en el análisis de la institucionalidad social porque permite definir el fundamento normativo sobre el que se soportan las políticas públicas. Normativa tanto nacional (constitución política, leyes, y actos administrativos) como internacional (tratados y acuerdos internacionales firmados o ratificados), que se relaciona con la política social, en este caso, con la política de vivienda. Es fundamental para el análisis, dado que:

(...) la identificación y el conocimiento de este conjunto de elementos jurídico-normativos permiten tener una primera referencia acerca de los compromisos que el país asume en materia de política social, tanto a nivel de la comunidad internacional como ante sus propios ciudadanos. (Martínez y Maldonado, 2017, p.34)

La presencia formal de dichos compromisos, propende por el respeto de los derechos sociales y en algunos casos logra traducirse en exigibilidad judicial. Aunque éste es un rasgo necesario para considerar que una política social está debidamente institucionalizada, no es suficiente, puesto que depende de otros factores como la existencia de recursos, la voluntad política de concretarlos progresivamente y de fijar las políticas, mecanismos y programas para materializarlos (Martínez y Maldonado, 2017).

En este capítulo se presenta la información relacionada con los pactos y tratados internacionales que orientan el accionar de Colombia en lo que respecta a políticas de vivienda. También se expone la normativa de nivel nacional que se decanta desde la norma constitucional, posteriormente las legales y por último los actos administrativos (decretos y resoluciones.).

A partir del análisis de dicha normatividad se puede inferir que es abundante la normatividad que soporta la política de vivienda en Colombia para el período de estudio, contando con un total de seis normas internacionales, la disposición normativa expresa en la Constitución Política de Colombia, tres leyes, 19 decretos y 129 resoluciones. Como se puede observar, entre más desciende el orden normativo, mayor es el número de disposiciones normativas emitidas, en este caso con una participación activa del ejecutivo.

Cabe mencionar que fue en el período 2011 y 2016 en el que se emitió el mayor número de actos administrativos, significando un 88% del total de actos que se emitieron durante los años estudiados. Ello puede explicarse porque durante el gobierno de Juan Manuel Santos se regularon aspectos importantes de la política de vivienda nacional con la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; en este sentido es entendible la emisión elevada de normas.

Durante el período de estudio se produjeron importantes cambios en la estructura de la autoridad social encargada del direccionamiento de las políticas de vivienda y éstas se plasmaron en normativa a nivel de leyes. Como varios autores han señalado (Martínez y Maldonado, 2017; Franco, 2004) entre más jerarquizada se encuentre la normativa, mejores resultados traerá para la institucionalización de la política. En el caso de esta investigación, el interés es que tras la primera y gran reforma (la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), no se produjeron grandes cambios a nivel legislativo que pudiesen afectar esta estructura y su funcionamiento.

La normativa disminuye un nivel de jerarquía cuando se trata del establecimiento, reglamentación y modificaciones de programas asociados a la política de vivienda. Así se encontraron 66 decretos emitidos durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos, 39 en el segundo y 8 en el 2019, año de gobierno del presidente Iván Duque. Estos decretos se dirigen principalmente a cambios en las condiciones de los programas de la política pública; destaca el decreto 1077 de 2015 por ser la compilación de la normatividad reglamentaria existente en dicho momento. Con el decreto 1077 se ordena y actualiza la normatividad, derogando normas en desuso que afectaban negativamente el funcionamiento de la política pública. Con su expedición se logró establecer, por parte del ejecutivo, una norma clara y unificada de la regulación en materia del sector vivienda.

Como puede verse, los distintos gobiernos del período de interés han operado distintos cambios en el referido a la dimensión técnica y operativa, mediante el establecimiento de decretos y resoluciones en los que se han introducido cambios en los programas de vivienda, no obstante, la tendencia se dirige a la conservación de los mismos. Gran parte de las modificaciones estuvieron orientadas a regular la vigencia de los

programas, los cupos y recursos destinados a éstos, el territorio de implementación, entre otros aspectos relacionados directamente con el funcionamiento de los programas.

A continuación presentamos un recorrido a través de la normativa del período 2011-2019.

3.1 Normas constitucionales y convencionales

La política de vivienda en Colombia se fundamenta en el derecho social a la vivienda digna, el cual se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. Artículo que determina las siguientes obligaciones del Estado colombiano: fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho, promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

El *jus cogens*²⁰ del derecho a la vivienda digna en Colombia, está conformado por una gran cantidad de normas internacionales que el Estado ha ratificado y ha incluido en su marco normativo mediante el bloque de constitucionalidad²¹. Se pueden distinguir dos conjuntos de normas. El primero está compuesto por aquellas normas generales que fundamentan el derecho, como por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la cual consigna, en el artículo 25.1, el derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado incluyendo, entre otros aspectos, el acceso a la vivienda.

²⁰ Corresponde al conjunto de normas que configuran el fundamento normativo internacional de determinado derecho fundamental. En términos del Convenio de Viena, el *jus cogens* debe entenderse como aquella “(...) norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. (Convenio de Viena, artículo 53)

²¹ Se entiende que el bloque de constitucionalidad es la unidad jurídica que está compuesto por: (...) aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*. (Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995)

También se sitúa en este grupo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el cual dispone en el artículo 11.1 la obligación que tienen los Estados Partes respecto a los niveles de vida adecuados para toda su población, incluida la garantía del acceso a una vivienda digna. En la observación número 4, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, órgano encargado de verificar el cumplimiento del Pacto, desarrolla detalladamente cada uno de los elementos necesarios para garantizar una vivienda adecuada: la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural. Estos elementos deben guiar las políticas públicas en vivienda de los países que han ratificado el Pacto, propiciando el mejoramiento progresivo de las mismas.

En el segundo conjunto de normas se ubican aquellas que están orientadas hacia la garantía del derecho a la vivienda de un grupo poblacional específico, que en determinadas circunstancias puede llegar a ser vulnerable, verbigracia los niños, las mujeres, los refugiados, las personas con discapacidad, los trabajadores, y las personas de una etnia, religión o nacionalidad que puedan llegar a ser objeto de discriminaciones.

Así por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)²² en el artículo 27.3 en alusión al derecho de un nivel adecuado de vida para los niños y niñas, consigna que los Estados Partes, “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso de ser necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

También la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979)²³, en procura de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el campo de la vivienda, establece en el artículo 14.2 (h) que los Estados Partes deberán asegurar el derecho de las mujeres a gozar de “condiciones de vida adecuadas,

²² Ratificado por medio de la Ley 12 de 1991.

²³ Ratificado por medio de la Ley 984 de 2005.

particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008)²⁴ también consigna el derecho a la vivienda adecuada. Entendiendo que, en este caso, además de tener que responder a los elementos propuestos en la observación número 4 del Comité sobre derechos económicos, sociales y culturales, se debe garantizar la accesibilidad. Es decir, que las personas con discapacidad puedan acceder con el mayor grado de autonomía, a los diferentes espacios de la vivienda, lo cual implica la eliminación de posibles obstáculos y barreras.

También hace parte de este conjunto de normas, la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)²⁵, que en el artículo 5 (e) (iii) establece que es obligación de los Estados Partes, prohibir cualquier forma de discriminación racial que impida a las personas gozar de manera igualitaria de cualquier derecho, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda.

Dado que algunos tratados y convenciones regionales de derechos humanos reconocen el derecho a una vivienda adecuada, existen órganos y cortes judiciales encargados de observar su aplicación. En el caso latinoamericano se encuentran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales desempeñan un importante papel en la protección del derecho a una vivienda adecuada y han establecido jurisprudencia específica al respecto, como sucedió por ejemplo en el caso de las masacres en Ituango (1996):

Este caso se refería a los desalojos forzosos, el desplazamiento y la destrucción de viviendas producidos en el municipio de Ituango (distritos de La Granja y El Aro) por fuerzas paramilitares aliadas al Gobierno de Colombia. Fue presentado por dos ONG y abarcaba graves violaciones de los derechos humanos, en particular desalojos forzosos acompañados por un alto nivel de violencia. En julio de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los desalojos forzosos y la destrucción de viviendas habían violado el párrafo 2 del artículo 11 (el derecho de ser libre de toda injerencia arbitraria o abusiva en el hogar) y el artículo 21 (el derecho a la propiedad) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

²⁴ Ratificado por medio de la Ley 1346 de 2009.

²⁵ Ratificado por medio de la Ley 22 de 1981.

La Corte consideró que el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes materiales, sino de todo referente social de los habitantes. También declaró que constituyó una injerencia grave, injustificada y abusiva en la vida privada y el hogar de las víctimas. (ONU-Hábitat, 2010, p. 46)

Tabla 6

Tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, art. 21.
- Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos), art. 5 2).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5 e) iii).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, art. 17.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, arts. 14 2) y 15 2).
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16 1) y 27 3).
- Convenio N° 169, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17.13
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. 43 1) d).
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, arts. 9 y 28.

Fuente: ONU-Hábitat, 2010, p. 12.

3.2 Leyes

La ley 1444 de 2011 marca el inicio del período de interés de esta investigación, y es un instrumento esencial en la estructuración de la política de vivienda del período²⁶. Esta ley abarca varios cambios administrativos²⁷ a nivel nacional, con el fin de “garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y

²⁶ En el periodo estudiado se emitieron algunas leyes que a pesar de enmarcarse en el sector vivienda, consideramos que no son relevantes en el análisis que se hace en este apartado, pues abordan temas muy técnicos como la regulación sismo resistente, el procedimiento para el reconocimiento de existencia de edificaciones, entre otros. En el anexo ñ se identifican las leyes en mención.

²⁷ Como la escisión de Ministerios, otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, entre otros.

funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos” (artículo 18 párrafo 1).

Uno de los cambios más importantes a nivel institucional fue la escisión de los objetivos y funciones que le correspondían a los viceministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial y el de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Algunos de los objetivos y funciones se le asignaron al naciente ²⁸Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Dicha división de las funciones del ministerio implicó, necesariamente, la división de la política pública de vivienda en la política de vivienda urbana y la política de vivienda rural, asignándole la primera al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la segunda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Es preciso mencionar que esta investigación se concentra en el estudio específicamente de la política pública de vivienda urbana.

En el mismo año se promulgó la ley 1469 de 2011 mediante la cual se adoptaron diferentes medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Con esta norma se reguló prístinamente la figura de los Macroproyectos de Interés Nacional, que si bien se venía mencionado en los PND del anterior gobierno entre 2006-2010, no se había logrado materializar en una norma de este rango.

Los Macroproyectos de Interés Social son definidos en la norma como el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas definidas entre el Gobierno Nacional y las demás entidades territoriales, con la finalidad de ejecutar operaciones urbanas integrales que tengan un alcance e impacto en las diferentes entidades territoriales “que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos” (artículo 2° de la ley 1469 de 2011).

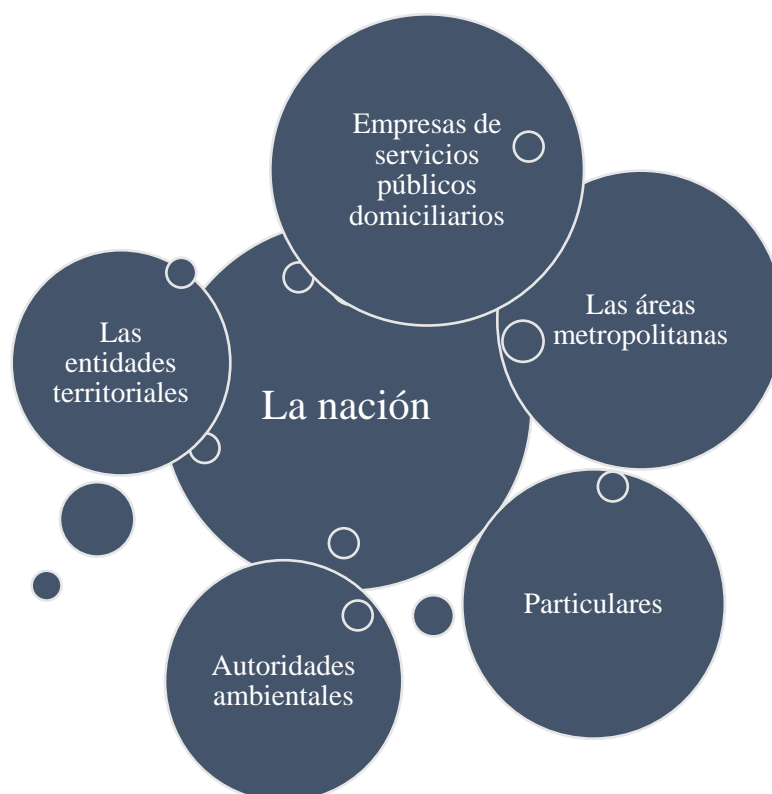
²⁸ Creado mediante el artículo 14 de la Ley 1444 de 2011.

Con esta Ley además de regularse la figura de los Macroproyectos de Interés Social (definición, categorías, procedimientos, principios entre otros), se le asignan ciertas funciones al Fondo Nacional del Ahorro, con la finalidad de fortalecer la entidad y a su vez que ello permita garantizar el derecho a la vivienda digna de la población colombiana mediante la “estructuración y ejecución de planes de vivienda de interés social para hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social” (artículo 22 de la ley 1469 de 2011) que ellos han asignado.

Un aspecto importante que se menciona en el artículo 1° de la Ley, es la descripción de los actores que hacen parte de la política nacional de vivienda urbana, quienes de forma coordinada promueven la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano, “controlar la especulación del suelo, velar por la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente y promover una política integral de la gestión del riesgo” (artículo 1° de la ley 1469 de 2011).

Ilustración 2

Actores que configuran la política nacional de vivienda urbana



Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, con la Ley 1537 de 2012²⁹ se establecen los pilares de la política de vivienda que surge con la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esta nueva política se desarrolla en torno a dos tipos de vivienda; la vivienda de interés prioritario (VIP), y la vivienda de interés social (VIS). Aunque estas figuras ya existían en la normativa nacional³⁰, en el marco de esta ley, se plantean como eje central de la política pública.

Con el fortalecimiento de la construcción y financiación de los proyectos de VIP y VIS, el Estado ha buscado disminuir los niveles de pobreza de las personas de menores y escasos recursos, entendiendo que este tipo de viviendas deben cumplir con las normas técnicas nacionales e internacionales relacionadas con las viviendas adecuadas, que efectivamente garanticen la dignidad humana a las familias, esto implica lo siguiente:

- El propietario pueda ejercer con libertad los derechos que de su propiedad se derivan.
- La vivienda cuente con la oferta de servicios públicos domiciliarios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición.
- Los gastos que implica la manutención de la vivienda deben ser soportables, en coherencia a la población a la que está focalizada la política pública.
- La vivienda debe cumplir con las condiciones estructurales suficientes para garantizar el bienestar de quienes la habitan.
- La vivienda debe ser asequible a la población a la que están dirigidas este tipo de viviendas.
- La ubicación de la vivienda debe permitir garantizar a sus habitantes el fácil acceso a los diferentes equipamientos
- Las viviendas no deben ser incompatibles con la cultura de las personas a las que va dirigida.

La Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, incluyeron medidas orientadas a garantizar la participación equitativa de población en condición de vulnerabilidad como las víctimas del desplazamiento, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad y los miembros de las comunidades étnicas en políticas de vivienda.

²⁹ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

³⁰ Decreto 2190 de 2009, artículo 2.

3.3 Actos administrativos

Un número importante de decretos han moldeado la política de vivienda en Colombia, en este apartado se describen aquellos que la han estructurado y modificado desde la creación del ministerio en 2011 hasta el año 2019.

El decreto que se dicta posterior a la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y con el que se establecen los objetivos, estructura y funciones del mismo, es el 3571 de 2011. De acuerdo a este decreto, el Ministerio tiene como objetivo principal:

(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. (Artículo 1°)

Es decir, se le asigna el rol de máxima autoridad social de la política de vivienda urbana en Colombia, mediante el encargo del cumplimiento de diferentes funciones necesarias para la ejecución de la política pública, siguiendo los lineamientos propuestos en la normativa internacional sobre la vivienda adecuada.

Dichas funciones corresponden a las contenidas en la Constitución Política, la Ley 489 de 1998 y en el decreto 3571 de 2011. Según el artículo 208 de la Constitución, corresponde a los ministerios, formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa, ejecutar la ley, presentar proyectos de ley a las cámaras del congreso, atender a las citaciones que estos hagan y tomar parte en el debate. Además, deben presentar al congreso el informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio y las reformas que consideren convenientes hacer.

Entre algunas de las funciones que se le asigna a los ministerios en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, se encuentra la de preparar los proyectos de ley, decretos y resoluciones que le correspondan, desarrollar las órdenes de su competencia; preparar anteproyectos de planes de desarrollo administrativo del ministerio, planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos que le correspondieren; coordinar la ejecución de sus planes y

programas con las entidades territoriales, prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica; y orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

Aunque entre el año 2011 y el 2015 se emitió una gran cantidad de decretos³¹ que regulaban los diferentes programas y políticas del sector vivienda, todos estos fueron compilados en una sola norma en el 2015 cuando el gobierno expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077. Dicho decreto es muy importante en el estudio de la institucionalidad de la política de vivienda urbana en Colombia puesto que reúne la normativa reglamentaria que se venía aplicando en la materia. A través de los años, se han realizado diferentes modificaciones a este decreto, cambios que se exponen en la siguiente tabla en orden cronológico:

³¹ Algunos decretos importantes en la consolidación de los programas y políticas del sector vivienda entre el 2011 y el 2015 se exponen en el anexo m y el compilado de la totalidad de decretos en el anexo o.

Tabla 7*Decretos modificatorios del decreto 1077 de 2015*

Decreto	Aspectos que reglamenta	Fecha de expedición
2411 de 2015	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los Programas de Vivienda Gratuita y de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, y se dictan otras disposiciones.	11/12/2015
1581 de 2015	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo que respecta a la cobertura de tasa de interés para los potenciales deudores del crédito pertenecientes a los hogares que resulten beneficiarios del Programa de Promoción de –Acceso a la Vivienda de Interés Social– Mi Casa Ya	31/07/2015
0428 de 2015	Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social- "Mi Casa Ya"	11/03/2015
1385 de 2016	Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 de Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a los hogares que pertenezcan a pueblos y comunidades indígenas en atención a su situación de vulnerabilidad.	24/08/2016
1516 de 2016	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con el incumplimiento en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social urbana	21/09/2016
0729 de 2017	Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa Ya	05/05/2017

Fuente: Elaboración propia.

El decreto 1077 de 2015 se divide en tres libros. El primero de ellos desarrolla la estructura organizativa del Ministerio, tanto en el nivel central como en el descentralizado, el cual se desarrolla en extenso en el siguiente capítulo que trata sobre la dimensión organizativa de la política pública. El segundo libro que ocupa la mayor parte del decreto, se centra en la exposición del régimen reglamentario de la política de vivienda, el cual divide en tres partes.

La primera parte está relacionada con la estructura del sector vivienda enfocada a la estructura del subsidio familiar de vivienda, su funcionamiento, los diferentes programas de vivienda que se han creado y la estructura de financiación de los mismos.

La segunda parte expone la estructura del sector de desarrollo territorial, la cual se divide en seis títulos: 1. Las disposiciones generales, 2. La planeación para el ordenamiento territorial, 3. El espacio público y los estándares urbanísticos, 4. Instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial, 5. Instrumentos de financiación y mecanismo de gestión del desarrollo territorial, y 6. Implementación y control del desarrollo territorial. Esta parte del decreto está dirigida a exponer principalmente la relación entre el ordenamiento del territorio municipal o distrital y el funcionamiento de la política de vivienda.

En la tercera parte se desarrolla el régimen reglamentario del sector agua potable y saneamiento básico, el cual a su vez se divide en siete títulos: 1. Los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, 2. Servicio público de aseo, 3. Planes departamentales de agua, 4. Subsidios, 5. Sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, y 7. Esquemas diferenciales para la prestación de los servicios. Se puede evidenciar en los diferentes documentos de política que éste ha sido un aspecto central e importante en la política de vivienda en general, en cuanto a que es imperativo que en los proyectos de vivienda se le deba garantizar a la población beneficiaria de alguno de los programas de la política pública, el derecho al acceso a los diferentes servicios públicos domiciliarios.

En el tercer y último libro, se menciona que con la emisión del decreto se entienden derogadas integralmente todas las normas de naturaleza reglamentaria que versen sobre el sector Vivienda, Ciudad y Territorio. No obstante, también contempla algunas excepciones, es decir, algunas normas que a pesar de la expedición del decreto, conservan vigencia y no resultan ser contrarias al cuerpo normativo del decreto único. Estas excepciones se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 8

Decretos vigentes tras la expedición del decreto 1077 de 2015

Decretos que conservan vigencia posterior a la emisión del decreto único reglamentario 1077 de 2015
Decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.
Decretos que desarrollan leyes marco.
Las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica.
Los decretos 926 de 2010, 2525 de 2010, 092 de 2011 y 340 de 2012 relacionados con normas técnicas sobre construcciones sismo resistentes.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 3.1.1. del decreto 1077 de 2015.

En cuanto a las resoluciones³² emitidas por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio durante el período de análisis, se pudo observar que la mayoría estaba orientada a regular situaciones muy puntuales, es decir, se resuelven casos específicos como la asignación de cupos de los programas de vivienda a determinada persona, la aprobación de ciertos proyectos y Macroproyectos de vivienda, la designación de un funcionario o representante, entre otros aspectos puntuales; de las 129 resoluciones analizadas, 63 corresponden a esta materia.

Un segundo grupo de resoluciones están inclinadas a regular aspectos relacionados con el funcionamiento de los programas, tales como la vigencia de los programas, la asignación de recursos a determinadas entidades territoriales, las condiciones de los programas, los municipios o departamentos en los que va a operar determinado programa,

³² Véase el anexo n

entre otros aspectos relacionados directamente con el funcionamiento de los programas de la política pública; hacen parte de este grupo un total de 51 resoluciones.

El último grupo lo componen las resoluciones que están destinadas a regular aspectos más generales de la política pública como la reglamentación de un decreto, o se da cumplimiento a un decreto o una ley; en este grupo se encuentran un total de 15 resoluciones.

De la exposición de las diferentes normas que sustentan la política de vivienda en Colombia, se puede concluir que la política cuenta con un fundamento normativo sólido tanto a nivel nacional como internacional. El derecho a la vivienda digna ha estado presente desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y persiste hoy en Colombia mediante la Constitución Política de 1991 y otras normas de inferior rango mediante las que se regula la política pública. Puede adelantarse como conclusión que los problemas de déficit institucional en el país no se originan en una carencia de ordenamiento jurídico de la política pública de vivienda.

Capítulo 4. Dimensión organizacional

En la dimensión organizacional se busca determinar la “estructura formal y los modelos de toma de decisiones y de comunicación y coordinación existentes entre los diversos actores que participan en la implementación de las políticas” (Martínez y Maldonado, 2017, p.37). A nivel internacional dichos actores pueden ser organismos internacionales, regionales y subregionales que sean autoridad social, en este caso, en la construcción de las políticas de vivienda nacionales. A nivel nacional, lo son las autoridades estatales, de la sociedad civil y del mercado, que tengan la capacidad de tomar decisiones que influyan en la formulación e implementación de la política de vivienda nacional.

En articulación con el sustrato legal, y como reflejo del nivel de desarrollo de la institucionalidad, el nivel jerárquico de cada organismo ha de estar amparado en una disposición constitucional o en una ley orgánica o simple, un decreto presidencial o una resolución ministerial. Cuanto mayor sea el rango de la norma que le da origen, mayores serán las expectativas con respecto a su sostenibilidad a lo largo del tiempo y a su reconocimiento por parte de los actores involucrados en su puesta en marcha y funcionamiento. Además, el sustrato legal en que se basa la estructura, se designa la autoridad social, se define su mandato y se distribuye el poder, es clave para la legitimidad de los procesos y la toma de decisiones. (Martínez y Maldonado, 2017, p.37).

Aunque el estudio del acervo normativo que soporta la estructura organizacional de la política pública no es suficiente para afirmar que en la realidad solo influyen en el desarrollo los actores que se mencionan en dichas normas e interactúan procedimentalmente como en ellas se estipula, su estudio resulta necesario para la comprensión de los roles que tienen asignados cada uno de los actores formalmente, a partir de los cual puede identificarse la manera como éstos interactúan, se articulan y complementan (Martínez y Maldonado, 2017).

De acuerdo a lo que proponen Martínez y Maldonado (2017) el análisis de esta dimensión en una política pública, puede guiarse por las siguientes preguntas:

(...) ¿qué estatus jurídico tienen las distintas instancias y qué rango posee la norma que los crea? ¿cuáles son las áreas del Gobierno central que se encargan de la política social? ¿qué rango tienen esas áreas (ministerios, secretarías, oficinas presidenciales)? ¿a través de qué

mecanismos institucionales se relacionan entre ellas? ¿cuál es el área que ejerce las funciones de gobierno y de coordinación (en su caso) sobre el conjunto de la política social? ¿cuáles son las áreas que ejercen las funciones de gobierno y coordinación sobre componentes específicos de la política social que tienen carácter intersectorial? ¿qué actores gubernamentales y no gubernamentales integran las distintas instancias en cada nivel organizacional? (p.38)

En el caso de la política de vivienda colombiana el área central que la rige es el sector administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, creado por la Ley 1444 de 2011. Está compuesto por un sector central y uno descentralizado. A la cabeza de este sector se encuentra el Ministerio, cuya constitución en 2011 es un punto de inflexión que marca el inicio del período de interés de esta investigación. Este ministerio, a su vez, se divide en dos viceministerios.

El sector descentralizado está conformado por el Fondo nacional de vivienda FONVIVIENDA adscrito al Ministerio como un sistema de cuenta con personería jurídica. Como empresa industrial y comercial del Estado vinculada al mismo Ministerio, se encuentra el Fondo Nacional del Ahorro (FNA).

También dentro del sector descentralizado se encuentra una unidad administrativa especial sin personería jurídica: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), que evidencia interacciones intersectoriales, pues está compuesta por miembros de varios ministerios.

Igualmente, dentro de las interacciones intersectoriales se encuentra el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), que cumple funciones de coordinación y asesoramiento para todos los sectores involucrados en la política social del país.

Luego identificamos foros regionales que trabajan específicamente sobre cuestiones relativas a vivienda en América Latina y el Caribe; la relevancia institucional de estos foros, como señalan Martínez y Maldonado (2017):

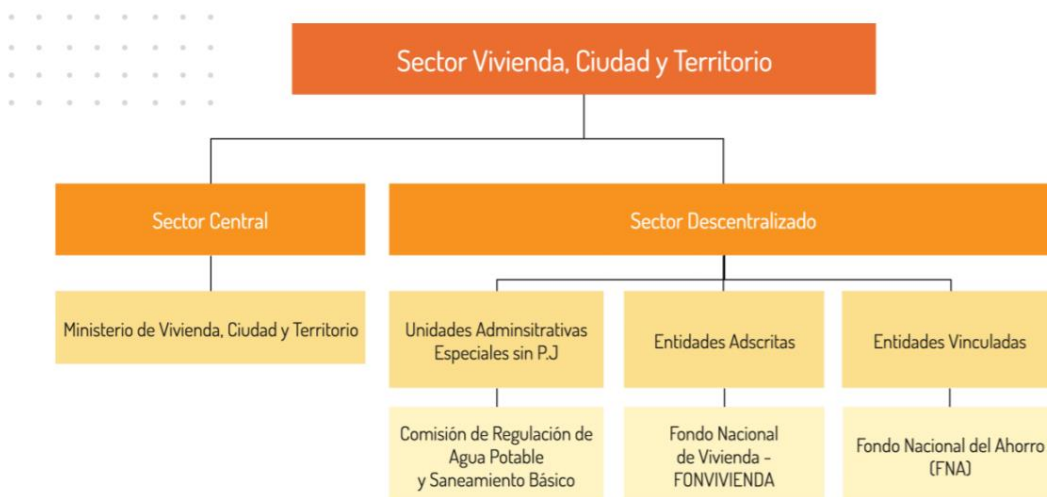
(...) está relacionada con el marco jurídico-normativo, pues son espacios de deliberación que generan objetivos y definen mandatos. Se articulan particularmente con las características organizativas, pues expresan los espacios y modalidades que utilizan los países para generar acuerdos y facilitar la articulación regional de políticas. Así, los foros son la expresión organizacional de los mandatos internacionales del área

social y permiten coordinar esfuerzos entre los países para mejorar la política social y sus instituciones (p.61).

Y por último el Consejo Superior de Vivienda, el cual cumple el rol de organismo asesor del gobierno en temas de vivienda.

Ilustración 3

Organigrama del sector Vivienda, Ciudad y Territorio



Fuente: Decreto 1077 de 2015

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f., p.2.

El sector central representado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumple el rol de máxima autoridad social de la política y cumple la función principal de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de vivienda urbana. Por su parte, el sector descentralizado se orienta a ejecutar y operativizar la política de vivienda, desempeñando funciones de i) consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana (FONVIVIENDA), ii) administración de las cesantías, contribución a la solución del problema de vivienda y de educación de los afiliados del Fondo Nacional del Ahorro iii) y de regulación de los monopolios en la prestación de los servicios públicos (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico). (Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio)

4.1 Sector Central

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a partir de su creación en el año 2011, ha venido cumpliendo el rol de máxima autoridad social de la política de vivienda nacional. Este ministerio se creó mediante la Ley 1444 de 2011³³ en el marco de la reforma institucional que se realizó en el primer período de gobierno presidencial de Juan Manuel Santos, y desde entonces se ha mantenido estable. A su cargo tiene dos viceministerios; el viceministerio de vivienda y el viceministerio de agua y saneamiento, encargadas de apoyar las funciones que están a cargo del ministerio según el Decreto Ley 3571 de 2011³⁴, la Constitución Política y la Ley 489 de 1998³⁵.

Tabla 9

Organización del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

Órgano	Fecha de creación	Estatus jurídico	Norma que lo crea	Dependencias	Actores gubernamentales con los que se relaciona	Otros actores con los que se relaciona
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	4 de mayo de 2011	Organización de gobierno central, autoridad social en la política de vivienda	Ley 1444 de 2011	Viceministerio de Vivienda	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	Constructores privados y públicos
				Viceministerio de Agua y Saneamiento		
				El Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.	Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA	Organizaciones no Gubernamentales
				El Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.		
				El Comité de Gerencia.	Fondo Nacional del Ahorro-FNA	Organizaciones Populares de Vivienda.
La Comisión de Personal.						

Fuente: Elaboración propia.

El decreto 3571 de 2011 establece en total 21 funciones que le corresponden al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre las cuales se encuentran las siguientes:

³³ Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

³⁴ Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

³⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.

(...)

5. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades³⁶ y establecer los lineamientos del proceso de urbanización.

(...)

8. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

(...)

15. Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

(...)

20. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

(...) (Artículo 2°).

Un aspecto importante relacionado con el rol que cumple el ministerio como máxima autoridad social de la política de vivienda, es el promedio de rotación de los ministros (máxima autoridad del ministerio), información que permite analizar la influencia que esta rotación pudiese llegar a tener en la estabilidad de las políticas y programas. Durante el gobierno de Santos, que corresponde también con el período de estructuración del nuevo ministerio, se aprecia una alta rotación de ministros; en promedio cada ministro gobernó 1

³⁶ Entiéndase también como la política de vivienda urbana.

año. El caso del presidente Duque es diferente, desde que empezó el gobierno hasta la fecha, está en el cargo la misma persona; Jonathan Malagón.

4.2 Sector descentralizado

4.2.1 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Al Ministerio está adscrita la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, unidad administrativa especial sin personería jurídica, creada mediante el artículo 69 de la Ley 142 de 1994³⁷, cumple la función de:

(...) regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. (Artículo 1.2.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015)³⁸

La estructura orgánica de la comisión está conformada por el comité de expertos comisionados, director ejecutivo, control interno, oficina asesora de planeación y TICS, oficina asesora jurídica, subdirección de regulación y la subdirección administrativa y financiera.

³⁷ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

³⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

Ilustración 4

Composición y organigrama de Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico



Fuente: Comisión de Regulación de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (Página web) fecha de consulta: 21 de octubre de 2020.

La Comisión de Regulación de Regulación de Agua Potable y Saneamiento se encarga de regular “los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante la expedición de normas de carácter general o particular, para someter la conducta de las personas que presten los mencionados servicios a las reglas, principios y deberes

establecidos en la ley y los reglamentos” (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f., p.13)³⁹

4.2.2. Fondo de vivienda

La otra entidad adscrita al Ministerio, es el Fondo de Vivienda- FONVIVIENDA, establecimiento público, “con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional” (artículo 1° del decreto 555 de 2003⁴⁰), encargado de fortalecer “el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social” (artículo 1.2.1.1.2.1 del decreto 1077 de 2015).

De acuerdo al decreto 555 de 2003, le corresponde a FONVIVIENDA la administración y canalización de los recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en los programas de vivienda en los que las entidades territoriales tengan participación; coordinar las acciones con las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social⁴¹ para el desarrollo de las políticas respectivas; coordinar sus actividades con el resto de las entidades del sector vivienda para lograr fortalecer el Sistema Nacional de Información de Vivienda; apoyar al Ministerio en la formulación de políticas de vivienda; recibir los bienes inmuebles fiscales que le transfieran las entidades públicas del orden nacional; transferir bienes a título de subsidio en especie; diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda; asignar subsidios de vivienda de interés social y; adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por

³⁹ Véase el anexo p.

⁴⁰ Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».

⁴¹ Creado por la Ley 3 de 1991, en la que además se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

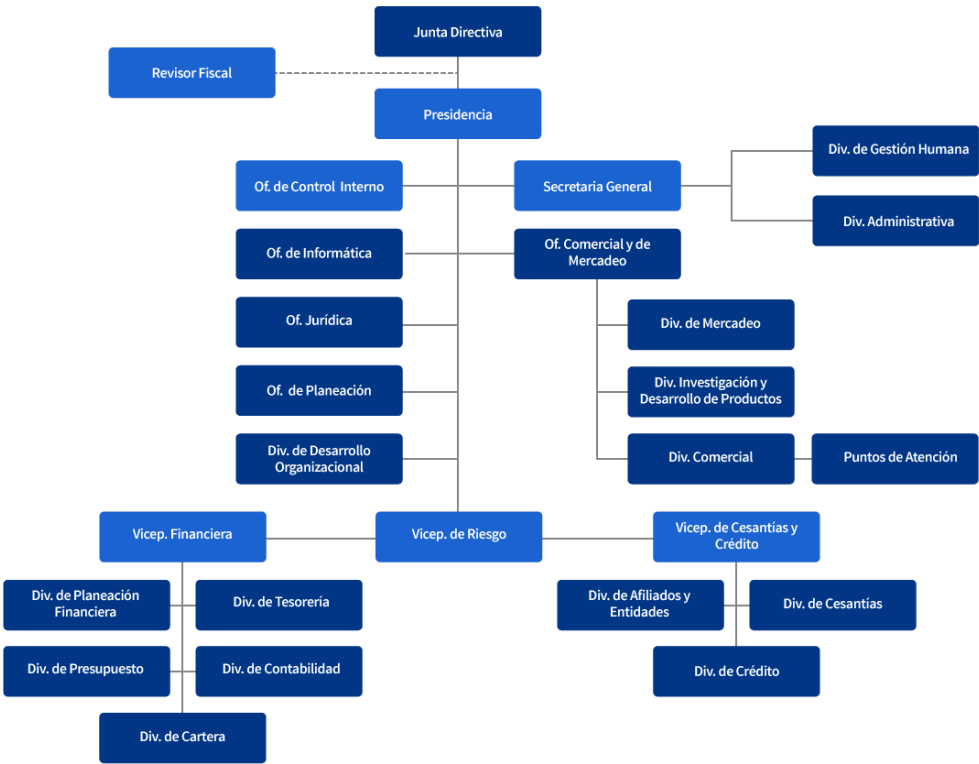
incumplimiento de las condiciones de inversión de los recursos destinados para subsidiar la vivienda de interés social (artículo 3º del decreto 555 de 2003).

4.2.3. Fondo Nacional del Ahorro

La entidad vinculada al Ministerio es el Fondo Nacional del Ahorro, empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero, nacional y de naturaleza especial, tiene como objeto la administración de manera eficiente de las cesantías y ahorro de los afiliados, contribuyendo de esta manera, a la solución del problema de vivienda. También es su campo de acción la “educación de los afiliados, con el fin de mejorar su calidad de vida, convirtiéndose en una alternativa de capitalización social” (Decreto 1077 de 2015, artículo 1.2.3.1.1).

Ilustración 5

Organigrama del Fondo Nacional del Ahorro



Fuente: Fondo Nacional del Ahorro, fecha de consulta: 21 de octubre de 2020.

Como se puede apreciar en el organigrama, el FNA está conformado por i) la junta directiva, ii) revisor fiscal, iii) presidencia, iv) oficinas de control interno, informática, jurídica, de planeación, de desarrollo organizacional, y comercial y mercadeo v) secretaria general, vi) vicepresidencia financiera, vii) vicepresidencia de riesgo y viii) vicepresidencia de cesantías y crédito.

4.3. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)

El CONPES fue creado mediante la Ley 19 de 1958⁴² y funge como máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno respecto a las políticas de desarrollo económico y social del país. El CONPES cumple la función de coordinar y orientar “a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión” (DNP, 17 de enero de 2021). Para el período de la investigación se registraron seis documentos CONPES sobre política de vivienda.

En el documento conpes 3725 el Consejo realiza un total de ocho recomendaciones frente a la implementación del “Programa Cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda segunda generación”. Esta autoridad considera que este programa es estratégico en la consolidación de la política de vivienda del PND 2010-2014 *Prosperidad para todos*.

El documento conpes 3740 aborda la importancia del “Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en Especie de Fonvivienda” en la política de vivienda del PND 2010-2014, *Prosperidad para todos*. Según el Consejo este programa estratégico debe declararse formalmente su importancia; y garantizar su financiación.

En el conpes 3746 el Consejo emite un total de siete recomendaciones orientadas a que se declare la importancia estratégica del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores” que permita la consolidación de la política de vivienda del PND 2010-2014 *Prosperidad para todos*. El objetivo principal de dichas recomendaciones es garantizar

⁴² Mediante el cual se reforma el sector administrativo

la financiación de la política pública mediante la coordinación del ministerio con FONVIVIENDA, DANE y el DNP.

En el documento conpes 3848, el consejo recomienda declarar la importancia estratégica del programa de *cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS* por su influencia en el crecimiento económico del país; ello en razón de que la ejecución del programa impulsaba el sector de la construcción, promovía el empleo y dinamizaba la economía (CONPES, 03 de noviembre de 2015, p.3), teniendo en cuenta que la inversión en este programa garantizaba el aumento de un 9,3% de producto para el país. Las cinco recomendaciones realizadas por el consejo se orientan a buscar que el programa cuente con procedimientos claros y fuentes de financiación que permitan su implementación.

En el documento conpes 3869 el consejo emitió una serie de recomendaciones dirigidas a garantizar el acceso a la vivienda, mediante la promoción del programa de vivienda *Mi Casa Ya* y la ampliación de la vigencia del programa *Cobertura condicionada a la tasa de créditos de vivienda*. El consejo manifiesta que existen dos problemas que pueden llegar a afectar el funcionamiento de los dos programas si no se toman acciones. El primero es que la asignación de los SFV del programa *Mi Casa Ya* y el otorgamiento de beneficios a la tasa de interés en el marco del programa *Cobertura condicionada a la tasa de créditos de vivienda*, es tardío porque para su entrega se condiciona a que la vivienda esté terminada. El segundo problema es que los hogares han presentado dificultades para lograr ahorrar la cantidad necesaria para ser beneficiarias de SFV otorgado en el marco del programa de *Mi Casa Ya*.

El consejo propone i. extender “el horizonte de tiempo de ejecución del programa *Mi Casa Ya* hasta el año 2019” (CONPES, 12 de octubre de 2016, p.4), y ii) adicionar la modalidad de “leasing habitacional como mecanismo alternativo de financiamiento de los hogares beneficiarios del programa” (CONPES, 12 de octubre de 2016, p.4).

El documento 3897 emitido por el CONPES modifica el conpes 3848 que solicitaba la declaración de la *importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS*. Las recomendaciones se centran en dos puntos: la primera en ampliar el rango de valor de las viviendas susceptibles

de financiación con la cobertura de tasa, modificando el tope de 335 a 435 SMMLV, el segundo punto es ampliar la vigencia del programa FRESH no VIS hasta el 2018-2019.

4.4 Consejo Superior de Vivienda

Otro organismo que hace parte de la política de vivienda de manera formal⁴³, es el Consejo Superior de Vivienda es un organismo asesor del gobierno en temas de vivienda, fue creado mediante la Ley 546 de 1999 y sus funciones se describen en el artículo 2.1.7.1 del Decreto 1077 de 2015. A pesar de su existencia formal, su participación en la configuración de la política de vivienda ha sido baja y su actividad no ha sido tan clara.

Desde su creación hasta el año 2006 tan solo se habían reunido en tres ocasiones, “a raíz de diferentes situaciones representantes de las entidades gubernamentales, del sector privado y algunos usuarios que la conformaban no volvieron a trabajar en los temas que desde allí se debatían” (El Tiempo, 11 de febrero de 2006).

Posteriormente, en el año 2006 hubo un intento por fortalecer esta instancia con la participación del Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional, las superintendencias de Sociedades y Financiera, Camacol, Fedelonjas, representantes de las organizaciones populares de vivienda, establecimientos y usuarios de crédito, y cajas de compensación (El Tiempo, 11 de febrero de 2006).

A inicios del presente año la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Vivienda, realizó una convocatoria⁴⁴ para la designación del representante de los establecimientos de crédito ante el Consejo Superior de Vivienda; esta podría ser una iniciativa para reactivar el papel del Consejo en la configuración de la política.

⁴³ Ver anexo s.

⁴⁴ Ver en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (12 de enero de 2021). *Convocatoria Integración Consejo Superior de Vivienda*. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/convocatoria-integracion-consejo-superior-de-vivienda>

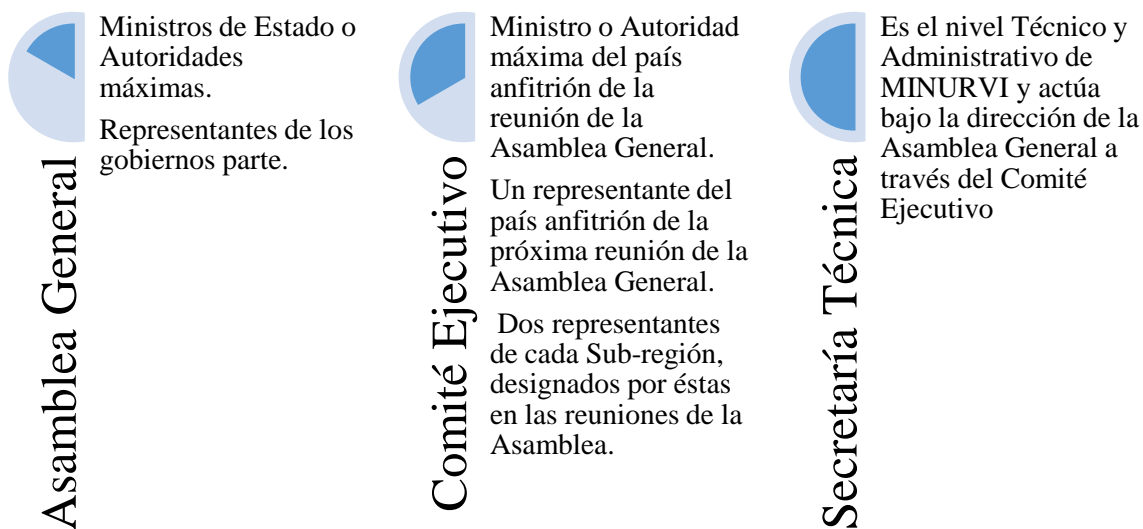
4.5 Foros regionales

Martínez y Maldonado (2017) presentan un inventario sobre los diferentes foros intergubernamentales que existen en la región alrededor de la política social. En este trabajo se identificó un solo foro intergubernamental especializado en políticas de vivienda; el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

MINURVI es la entidad encargada de coordinar y cooperar entre los gobiernos de los diferentes países latinoamericanos y del caribe, acerca de las políticas de desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. En la siguiente ilustración se expone la organizacional de la entidad y se describe la composición de cada instancia:

Ilustración 6

Composición de MINURVI



Fuente: Elaboración propia con base en la información consignada en la página principal de MINURVI, fecha de consulta: 27 de abril de 2021.

Sin embargo existe otro foro a nivel regional, denominado Foro Latinoamericano y del Caribe de vivienda y hábitat, el cual se caracteriza como “multiactor” dado que reúne

las “autoridades de gobierno, organismos internacionales, gobiernos locales, académicos, empresarios, inversionistas, financiadores, sociedad civil, líderes comunitarios y profesionales del sector, para compartir experiencias, lecciones aprendidas, tendencias y desafíos en el tema de vivienda y hábitat urbano”

Este foro fue creado en 2012, y tiene como objetivo la “formación de alianzas estratégicas, acelerar los intercambios y la difusión de innovaciones y promover soluciones de escala en la vivienda y los asentamientos de la región” (Urban Housing Practitioners Hub, 2020).

También se registran dos foros multiactor a nivel nacional. El primer foro es el desarrollado por Asobancaria que desde hace 11 ediciones viene liderando anualmente este espacio de interés para todos los actores del sector vivienda: constructores, gobierno, compradores, y entidades financieras.

El segundo foro es relativamente reciente y se realiza anualmente por Compensar, la Universidad de Los Andes y la Constructora Ingeurbe, quienes con este evento pretenden mejorar la calidad de las viviendas sociales que se producen en Colombia.

Tabla 10

Foros especializados en la política de vivienda

Institución	Foro	Fecha de creación	Periodicidad de los encuentros	Objetivo
Cities Alliance, la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) y otros socios bajo la Plataforma de UHPH,	Foro Latinoamericano y del Caribe de vivienda y hábitat:	2012	bianual	Es el espacio de encuentro bianual multi-actor de la Vivienda y el Hábitat, en América Latina y el Caribe que reúne autoridades de gobierno, organismos internacionales, gobiernos locales, académicos, empresarios, inversionistas, financiadores, sociedad civil, líderes comunitarios y profesionales del sector
Compensar, la Universidad de Los Andes y la Constructora Ingeurbe	En el 2019 se denominó Foro internacional Vivienda de Interés Social y arquitectura y en el 2020 como Foro Académico de Vivienda	2019	anual	Busca incidir de manera positiva en la calidad de la vivienda social que se produce en Colombia. Queriendo tener un espacio de discusión, intercambio de planteamientos y búsqueda de nuevos escenarios de gestión y tecnología que permitan superar las restricciones en la calidad de la vivienda social y la ciudad que ésta construye.

Fuente: Elaboración propia.

De lo expuesto en este capítulo se puede concluir que la política de vivienda cuenta con una estructura organizacional compleja y adecuada para su funcionamiento. A pesar de

que la participación del Consejo Superior de Vivienda y los foros nacionales e internacionales no es tan visible en cuanto a su impacto real en la construcción de la política, la relación coordinada entre el sector centralizado y descentralizado y la participación del CONPES, permite afirmar que la organización de la política de vivienda es adecuada para dar respuesta a las demandas de la entidad.

Capítulo 5. Dimensión técnico-operativa

La descripción de la dimensión técnico-operativa, brinda información necesaria para llevar a cabo análisis que permiten dilucidar si la implementación de una política se produce de manera eficaz (que cumpla con las metas de ejecución y cobertura), eficiente (en el uso de los recursos), efectiva (en alcanzar los objetivos de la política), transparente y participativa (Martínez y Maldonado, 2017, p.43). En ese sentido, tras el análisis se puede obtener un panorama de los procedimientos, recursos y capacidades técnicas que permiten que una política pública cumpla o no con el objetivo para el que fue formulada.

Para el análisis de dichos elementos, los autores Martínez y Maldonado (2017) proponen la aplicación de tres grandes categorías, la primera corresponde a los instrumentos y procesos de planificación estratégica, la segunda a los sistemas de información, monitoreo y evaluación y la tercera, a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En cuanto a los instrumentos y procesos de planificación estratégica, los autores consideran que consiste en el conjunto de elementos que permiten materializar los objetivos de la institución de manera efectiva y eficiente. De esta manera, en el análisis de la política pública, se puede:

(...) detectar la existencia y el funcionamiento de procedimientos formales de implementación de una planificación estratégica y de planes operativos que orienten la gestión con base en resultados, además de la disponibilidad de herramientas, con metas, mapas de procesos, plazos y presupuestos claros, así como con los recursos técnicos adecuados para su implementación (capacidad física y de profesionales y técnicos suficientes en términos de cantidad y calidad). (Martínez y Maldonado, 2017, p.43)

En cuanto a los sistemas de información, monitoreo y evaluación, lo que se analiza es la existencia o no de sistemas que compilen información importante y necesaria para la toma de decisiones, sus características y el nivel de integración. Es decir, se evidencia si las instituciones parte de la política social, disponen de “procedimientos propios para la recolección y análisis de datos sobre la realidad social, así como de padrones o registros de participantes y de seguimiento de la ejecución física y presupuestaria” (Martínez y Maldonado, 2017, p.44).

Frente a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, lo que se intenta dilucidar es si las instituciones cuentan con procesos de rendición de cuentas sobre los recursos y decisiones que están a su cargo y además, si entes tanto gubernamentales (control horizontal) como no gubernamentales (control vertical) controlan el actuar de la autoridad.

Cabe mencionar al respecto la distinción entre rendición de cuentas vertical (o social) y horizontal (o intraestatal). En el primer caso, los actores gubernamentales deben responder a los cuestionamientos y demandas de diversos actores sociales (la opinión pública, la sociedad civil, los destinatarios de los programas, entre otros), y la transparencia y la contraloría social desempeñan un papel central. Por su parte, los mecanismos de rendición de cuentas horizontales son aquellos en que una entidad gubernamental tiene el mandato legal y formal de vigilar las acciones de otra entidad pública, en el marco de una “institucionalización legal de la desconfianza” (Martínez y Maldonado, 2017, parafraseando a Mainwaring y Welna, 2003 y O’Donnell, 2003, p.46).

Este capítulo se estructura entonces a partir de los tres pilares expuestos por Martínez y Maldonado (2017). A partir del análisis de la información, puede señalarse que dichos pilares se encuentran suficientemente desarrollados para el caso de la política de vivienda durante el período de interés, es decir que, formalmente existen instrumentos y procesos destinados a planificar de manera estratégica las acciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. También se evidenció la existencia de sistemas de información, monitoreo, mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, los cuales son implementados por cada gobierno en cumplimiento de la normativa que regula esta materia.

5.1 Instrumentos y procesos de planificación estratégica

Desde el año 2005, las entidades y organismos públicos se adecuaron a las nuevas disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos contenidos en la Ley 962 de 2005⁴⁵. Mediante esta norma, se buscaba facilitar las relaciones que tienen los administrados con la administración pública bajo el cumplimiento de “principios como

⁴⁵ Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados” (artículo 1º, Ley 962 de 2005).

Frente a los trámites y procedimientos relacionados con la vivienda, se establece entre otros aspectos que, es deber del Ministerio crear formularios únicos para la obtención de los “permisos, licencias, concesiones y/o autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables” (artículo 70 de la ley 962 de 2005). También se enlista taxativamente en el artículo 71, los documentos que deben radicar las personas interesadas en desarrollar planes de vivienda, se establece la forma en la que deben ser radicados ante la administración que se encarga de vigilar y controlar este tipo de actividades.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como autoridad social de la política de vivienda, es la encargada de definir los procedimientos formales necesarios para ejecutarla. No obstante a ello, la proyección y planificación de la política de vivienda nacional desde el año 2011 hasta el 2019 ha decantado de los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo propuestos por los gobernantes, de esta manera, el actuar del Ministerio como autoridad de la política pública, se centra en dar cumplimiento a los objetivos que cada gobierno ha propuesto.

Tras el análisis de los planes nacionales de desarrollo de los tres gobiernos existentes en el período de análisis: Juan Manuel Santos 2010-2014, Juan Manuel Santos 2014-2018 e Iván Duque Márquez 2019-2022, se puede deducir que con relación a las acciones dirigidas a disminuir el déficit habitacional⁴⁶, los gobiernos se comportaron de manera diferente.

En el caso del primer período de Juan Manuel Santos, el 66% de las acciones estuvieron destinadas a atender el déficit cualitativo, el 17% a disminuir el déficit cuantitativo y el 17% restante a garantizar el acceso diferencial de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad a los diferentes programas de la política pública. En el segundo período de gobierno de Juan Manuel Santos, el 37,5% de las acciones se orientaron a atender el déficit cualitativo, otro 37,5% se dirigieron a disminuir el déficit cuantitativo, y el 25% se orientó a actualizar el sistema catastral y a atender de manera

⁴⁶ En los tres casos se presentaron acciones que no se pueden relacionar directamente con alguno de los tipos de déficits, no obstante, se tienen en cuenta al momento de calcular el por porcentaje y se mencionan en el análisis

diferencial a personas en situación de pobreza en las acciones de disminución del déficit cuantitativo. Por último, en el gobierno de Iván Duque Márquez el 44,5% de las acciones propuestas en el PND se dirigieron a atender el déficit cualitativo, otro 44,5% a atender el déficit cuantitativo y un 11% a incrementar la productividad del sector vivienda.

5.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

En el caso del gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014, se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*⁴⁷, que en los cuatro años de gobierno, se implementaría la *estrategia de vivienda y ciudades amables*, con la cual se buscaba mejorar las condiciones de la población urbana que tenían déficit en vivienda. Esta estrategia consistía en el cumplimiento de seis objetivos.

El primero de ellos se relacionaba con el aprovechamiento del potencial que tenía el país para lograr urbanizar territorios que se podían destinar a la construcción de proyectos de vivienda, y con ello a su vez, a la disminución de pobreza. Para lo cual en el cumplimiento de los mandatos contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se debía incluir entre los años 2004 y 2015 a un total de “10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto y 11,1 millones de habitantes a soluciones de alcantarillado (urbano y rural), y reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios (Documento Conpes 91 de 2004)” (Plan Nacional de Desarrollo, 2011, p.303)

El segundo objetivo consistía en impulsar la productividad de la construcción mediante la eliminación de posibles obstáculos o barreras que podían llegar a enfrentar constructores, entidades territoriales y la población objetivo, para materializar la entrega de soluciones de vivienda. En el cumplimiento de dicho objetivo, se propuso dar prioridad a la población damnificada por la ola invernal de 2010 y 2011 y las personas que se encontraban en lugares de alto riesgo (Plan Nacional de Desarrollo, 2011, p.303).

El tercer objetivo pretendía la incorporación de elementos de medición de la sostenibilidad ambiental, urbana y de la gestión del riesgo con el “desarrollo de programas

⁴⁷ Véase el trabajo desarrollado por Julio-Estrada y Cáceres (2018) en el que realizan un análisis sobre la ejecución de los objetivos de política de vivienda consignados en los planes de desarrollo durante los dos mandatos de Juan Manuel Santos.

de renovación urbana, [M]ejoramiento integral de barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones” (Plan Nacional de Desarrollo, 2011, p.303). En el cuarto objetivo el gobierno proponía:

Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo. (Plan Nacional de Desarrollo, 2011, p.303).

Con el quinto objetivo, el gobierno buscaba fortalecer las reformas estructurales e importantes en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los proyectos de vivienda destinados a población urbana y rural que se encontraban en situación de pobreza. (Plan Nacional de Desarrollo, 2011).

Por último, con el sexto objetivo se buscaba “acelerar el fortalecimiento institucional de los sectores asociados a esta estrategia e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada, y la vinculada a la Red Juntos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2011, p.303).

En el Plan Estratégico de este gobierno los objetivos anteriormente mencionados se desarrollaron en un total de 17 productos que en la siguiente tabla se presentan con la respectiva base en 2010 y meta a 2014 de cada uno de los indicadores, que como se puede observar, están dirigidos principalmente a atender el déficit habitacional cualitativo.

Tabla 11*Metas a 2014 del Plan Estratégico 2010-2014*

Indicador 2010	Línea base	Meta 2014
Iniciación de vivienda nueva	560.300 viviendas*	1.000.000 de viviendas
VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437
VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.169	200.990
VIS rural con apoyo del Banco Agrario	20.691	45.000
Créditos desembolsados vivienda	376.913 créditos*	780.000 créditos
Créditos desembolsados por el FNA para vivienda	64.480	254.920
Generación de suelo	ND	7.000 has
Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución	10	27
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4
Actualización catastral urbana y rural	Urbano: 74,5% Rural: 49,6%	Urbano: 90,0% Rural: 70,0%
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto	4,6 millones de personas*	2,8 millones de personas*
Nueva población beneficiada con el servicio de saneamiento	3,6 millones de personas*	4,5 millones de personas*
Inversión en infraestructura asociada a PDA	\$382.268 millones**	\$5.146.983 millones
Municipios que disponen adecuadamente residuos sólidos	847 municipios	923 municipios
Nuevos proyectos regionales de gestión integral de residuos sólidos apoyados por el MVCT	NA	10 Proyectos
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	27,5% (2008)	36%
Conexiones intradomiciliarias	NA	90.000 viviendas

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *s.f.*, Plan Integrado de Planeación y Gestión Institucional 2010-2014.

5.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

En el Plan Nacional Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, el mandatario Juan Manuel Santos con relación a la política de vivienda, proponía en el objetivo 5 capítulo VI del tomo I⁴⁸, "Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad" en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana". Continuando de esta manera con la visión propuesta en el Plan Nacional de

⁴⁸ Ver anexos c, d, e, f, g y h.

Desarrollo 2010-2014, de fortalecer el concepto de ciudades amables y sostenibles, que consiste en:

Promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sostenible, como herramientas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de las personas, en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad urbana. Adicionalmente, da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Visión Colombia 2019: *Construir ciudades amables*, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia al 2035. (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.378)

Coherente con ello, la propuesta se divide en tres literales. El primero de ellos se relaciona con el desarrollo urbano y este a su vez se divide en dos ejes, el primero se titula *ordenamiento territorial y ciudades amables y sostenibles para la equidad*, en el marco del cual se propone: i) asistir técnicamente a las entidades territoriales para la revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT), ii) promover la financiación del desarrollo urbano sostenible, iii) incentivar la formulación de actuaciones urbanas integrales, y iv) ordenar el territorio para la sostenibilidad, el desarrollo y la equidad territorial en municipios, departamentos y áreas metropolitanas. El segundo eje se tituló de la siguiente manera: *construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito*.

En cuanto al sub-eje i), el gobierno se comprometía a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a asistir técnicamente a las entidades territoriales en la revisión y ajuste de sus POT, para que incorporen en ellos:

(...) temas como la habilitación de suelo para vivienda, los tratamientos urbanísticos y el análisis de riesgo de desastres conforme a las normas nacionales, en este último considerando de manera prioritaria los eventos más recurrentes en el territorio (inundaciones y deslizamientos); así mismo, propender por la protección de las áreas del litoral en los municipios y distritos que aplique. (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.379)

En el segundo sub-eje, el gobierno proponía que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junto con el Ministerio Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, elaborarán una propuesta:

(...) técnica y reglamentaria en materia de instrumentos de financiación del desarrollo urbano sustentados en la captura de mayores valores del suelo (plusvalor), con el fin de fortalecer la aplicación de los existentes o introducir nuevos instrumentos, que garanticen condiciones de eficiencia, efectividad y equidad en la financiación de los diferentes equipamientos urbanos de los territorios, en el marco del Sistema de Ciudades. (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.380)

Con el tercer sub-eje, el gobierno pretendía “promover el desarrollo urbano sostenible equilibrado de las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas y de las uninodales del país” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.381), a través del apoyo a las diferentes entidades territoriales en la ejecución de actuaciones urbanas integrales que incluyan dentro de los proyectos de vivienda, la oferta de: “equipamientos sociales y colectivos, sistemas de transporte funcionales a los nuevos proyectos de vivienda, la localización de actividades productivas y comerciales que garanticen una oferta adecuada de empleo para los nuevos residentes” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.381).

El cuarto sub-eje el gobierno buscaba *ordenar el territorio para la sostenibilidad, el desarrollo y la equidad territorial en municipios, departamentos y áreas metropolitanas*, centrando su desarrollo en la ejecución de dos acciones. La primera de ellas era el “perfeccionamiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión del suelo, establecidos en la Ley 388 de 1997, mediante nuevas regulaciones y el acompañamiento a las entidades territoriales en la implementación de dichos instrumentos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.381). La segunda se centraba en el apoyo a la propuesta liderada por Findeter, apoyada y acompañada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que consistía en la formulación de cuatro planes pilotos de ordenamiento territorial en los departamentos con mayores aglomeraciones urbanas. Estos planes pretendían la “transformación de las ciudades a través de la planeación, priorización y ejecución de proyectos que permiten generar sostenibilidad en el largo plazo con una visión integradora” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.382).

En el segundo eje *construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito*, el gobierno proponía fortalecer la creación de la Ley de Catastro, que lograra agrupar y actualizar toda la normativa existente en la materia. Además, planteó el desarrollo de los siguientes frentes:

1) contar con la cartografía básica actualizada a diferentes escalas; 2) actualizar las metodologías de los distintos procesos catastrales (formación, actualización de la formación y conservación); 3) profundizar en la interrelación del catastro con el registro; 4) realizar procesos de actualización permanente, especialmente en las principales ciudades del país donde la dinámica inmobiliaria así lo exija; 5) ajustar los tiempos de actualización catastral según la dinámica inmobiliaria; y, 6) aplicar criterios técnicos para el reajuste de los avalúos catastrales por conservación, para lo cual es necesario eliminar los topes que fijan la Ley 242 de 1995 y 101 de 1993. (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, pp.382-383).

El segundo literal, se relaciona con la oferta y demanda de vivienda, en este apartado el gobierno buscaba que los hogares más vulnerables pudiesen tener acceso a una vivienda digna y con ello a su vez, “superen las privaciones relacionadas con condiciones de habitabilidad y por ende salir de su condición de pobreza” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.383), mediante el trabajo en los siguientes frentes: i) reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM, ii) fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares, iii) articular el sector vivienda con otros sectores para lograr la provisión de equipamientos sociales alrededor de los nuevos proyectos de vivienda, iv) generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible, v) formular un sistema de información integral de la construcción sostenible, y vi) implementar el análisis de impacto normativo en reglamentos y normas técnicas de aplicación en vivienda

En el tercer literal, el gobierno se centró en el fortalecimiento del acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, para lo cual consideró como determinante “mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, impactar en la situación de pobreza y salud de la población e incrementar los índices de competitividad y crecimiento del país” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.387). A raíz de la identificación de las siguientes dificultades, el gobierno plantea i) fortalecer los procesos de planeación e información sectorial y gestión financiera y de procesos, ii) fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles y iii) fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de acceso a agua potable y saneamiento básico:

1) deficientes procesos de planeación sectorial en algunas zonas del país, que no permiten la adecuada focalización de las inversiones; 2) esquemas de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en algunos municipios, que no son sostenibles económica

financiera, ambiental y socialmente, lo que impide mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad; y, 3) riesgos en la prestación de los servicios de APSB asociados a la sostenibilidad ambiental del recurso hídrico. (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.388).

Finalmente, en el último literal, el gobierno proponía mejorar la movilidad urbana e interurbana mediante la planeación e intervención “en el territorio a través de la implementación de proyectos que articulen los sectores de vivienda, desarrollo urbano, agua potable y movilidad, entre otros, permiten la construcción de una sociedad más justa y con mayores oportunidades para sus ciudadanos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p.393).

En el Plan Estratégico Integrado de Planeación y Gestión del sector vivienda, este gobierno desarrolló los objetivos propuestos en el PND mediante la materialización de cinco *políticas de desarrollo administrativo*. En la política misional y de gobierno se introducían los productos que están dirigidos al funcionamiento de los programas de la política y las actividades de capacitación dirigidas a los entes territoriales. En la política de transparencia, participación y servicio al ciudadano se proponían productos dirigidos a cumplir con la normatividad de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, anticorrupción y de servicio al ciudadano, también se proponían actividades con las que se buscaba garantizar la participación ciudadana y de los diferentes sectores que hacían parte de la política pública.

En la política Gestión del Talento Humano se proponían diferentes productos dirigidos a dar cumplimiento a la Ley 909 de 2004⁴⁹, el decreto 4665 de 2007⁵⁰, y el decreto 1083 de 2015⁵¹ (Plan Estratégico de recursos humanos; Plan Anual de Empleos Vacantes; Plan Institucional de Capacitación; y el programa de bienestar social e incentivos). La política de eficiencia administrativa por su parte estaba orientada a racionalizar el consumo de los recursos de la entidad, mantener el sistema de gestión de la calidad, elaborar e implementar el programa de gestión documental y dar cumplimiento al decreto 2573 de

⁴⁹ Por el cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.

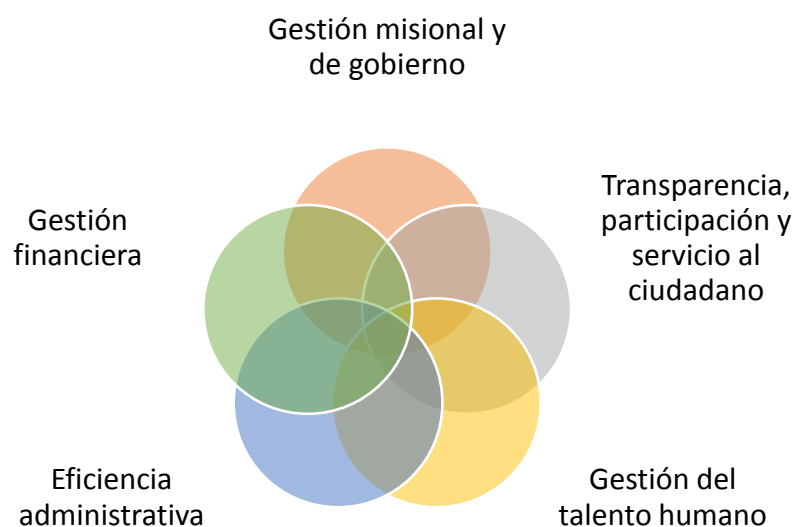
⁵⁰ por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos.

⁵¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

2014⁵². Por último, la política de gestión financiera se compone de productos orientados a elaborar documentos como informes, anteproyectos, proyectos, planes y programas y a hacer seguimiento del presupuesto que se le ha asignado a la entidad.

Ilustración 7

Políticas de desarrollo administrativo del Plan Estratégico Integrado de Planeación y Gestión del sector vivienda en el período de gobierno 2015-2018



Fuente: Elaboración propia.

5.1.3. Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 propuesto por el gobierno de Iván Duque Márquez, se divide en tres pilares, el primero es el de legalidad, el segundo el de emprendimiento, y el último es el de equidad. En la apuesta del cumplimiento de dichos pilares, el gobierno planteó unas líneas de acción, las cuales a su vez se relacionan con las líneas transversales del Plan⁵³.

⁵² Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

⁵³ Ver anexos i, j y k.

En el caso del sector vivienda, el gobierno desarrolló sus propuestas en el pacto por la equidad con la línea *Vivienda y entornos dignos e incluyentes*. En dicho pacto, el gobierno propuso que la apuesta de la política de vivienda social para el cuatrienio iba a ser la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento de la calidad de las viviendas con relación a los estándares de calidad establecidos internacionalmente, y por último el apoyo al sector constructor. Los objetivos planteados para el cumplimiento de dichas propuestas fueron:

- Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos.
- Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado de vivienda, y la facilitación del financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.
- Incrementar la productividad del sector de la construcción, a través del fortalecimiento y la formalización de la mano de obra, la mejora de procesos constructivos y la adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales. (Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pp. 331-332)

Las estrategias planteadas por el gobierno para dar cumplimiento a los objetivos mencionados, fueron las siguientes: i) implementar el programa de vivienda *Casa Digna, Vida Digna*, ii) dar inicio al programa *Semillero de Propietarios*, iii) ampliar el acceso a vivienda de interés social aumentando la oferta de crédito y posibilitando la confluencia de diferentes fuentes de financiación, iv) revisar de acuerdo a la diversidad del territorio, los topes del precio de las viviendas de interés social y de interés social prioritario y el monto de los subsidios, y v) fortalecer el programa de *subsidio de vivienda de interés social rural* mediante soluciones de viviendas adecuadas. (Departamento Nacional de Planeación, 20 de octubre de 2020).

Contrastando lo propuesto por este gobierno en el PND y en el Plan Estratégico Institucional, se puede evidenciar que el gobierno en el caso del objetivo 1 y 2, dirigió un total de cuatro objetivos estratégicos para cada uno, y para el objetivo 3 formuló solamente uno. En la siguiente tabla se expone la información detallando en el indicador y fórmula de

indicador de cada objetivo estratégico, esto es importante en tanto que es el aspecto distintivo entre éstos.

Tabla 12

Objetivos estratégicos Plan Estratégico Institucional 2019-2022 destinados a atender el sector vivienda

Objetivo	Objetivo Estratégico	Indicador	Fórmula del Indicador
Objetivo 1. Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos.	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y aglomeraciones humanas de desarrollo incompleto	Viviendas urbanas de interés social tituladas	Sumatoria de viviendas urbanas de interés social tituladas
	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y aglomeraciones humanas de desarrollo incompleto	Viviendas de interés social urbanas mejoradas	Sumatoria de viviendas de interés social urbanas mejoradas
	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y aglomeraciones humanas de desarrollo incompleto	Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios	Sumatoria de hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios
	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y aglomeraciones humanas de desarrollo incompleto	Nuevas conexiones intradomiciliarias	Sumatoria de nuevas conexiones intradomiciliarias
Objetivo 2. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de	Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna a los hogares de menores ingresos.	Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana

compra y arriendo subsidiado de vivienda, y la facilitación del financiamiento formal a los hogares de menores ingresos	Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna a los hogares de menores ingresos.	Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	Sumatoria de hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda
	Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna a los hogares de menores ingresos.	Hogares beneficiados con cobertura para adquisición de vivienda	Sumatoria de hogares beneficiados con cobertura para adquisición de vivienda
	Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna a los hogares de menores ingresos.	Viviendas de interés social urbanas iniciadas	Sumatoria de viviendas de interés social urbanas iniciadas
Objetivo 3. Incrementar la productividad del sector de la construcción, a través del fortalecimiento y la formalización de la mano de obra, la mejora de procesos constructivos y la adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales	Promover la productividad del sector de la construcción	Empresas beneficiadas con el programa de Fábricas de Productividad para la Construcción	Sumatoria de empresas beneficiadas con el programa de Fábricas de Productividad para la Construcción

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estratégico Institucional 2019-2022.

5.1.4. Programas relevantes

Aunque, como se ha visto, la política de vivienda responde a los objetivos planteados por cada gobierno en el plan de desarrollo, la instrumentalización de la misma a través de los programas permite ver que, en el caso del período analizado, éstos han trascendido los

límites de los períodos presidenciales, evidenciando ciclos de duración propios. Así, de los once programas identificados en la **Tabla 13** que han operado dentro del período 2011-2019, cinco presentan un ciclo corto de duración⁵⁴ (*b,h,i,j,k*) de entre uno y cuatro años (considerando también aquellos que siguen vigentes en 2021), dos programas presentan un ciclo medio de entre 5 y 8 años (*f,g*), y cuatro programas presentan un ciclo largo de duración de entre nueve y doce años (*a,c,d,e*).

Por otro lado, en cuanto a la alineación del período presidencial con la creación de programas, se puede ver que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se mantuvieron vigentes dos programas de la administración anterior (*a, b*) y se crearon seis programas durante sus dos mandatos presidenciales (*c, d, e, f, g, h*). En lo que va corrido de la presidencia de Iván Duque se mantuvieron seis programas de la administración anterior (*c, d, e, f, g, h*) y uno proveniente del período de Álvaro Uribe (*a*), mientras que se crearon tres programas (*i, j, k*).

Durante el primer mandato de Santos estuvieron operando cinco programas (*a,b,c,d,e*) y en el segundo seis programas (*a,c,d,e,f,g*), es decir que durante su mandato se dio fin al “Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS”, proveniente del período uribista. Durante el gobierno de Iván Duque han operado diez programas (*a,c,d,e,f,g,h,i,j,k*), de los cuales dos, provenientes del mandato de Santos, llegaron a su fin en 2020, “Arriendo social” y “Ahorra tu arriendo”.

Con relación a la fuente normativa, se puede identificar que los programas que se han creado mediante una norma de rango superior, tienden a durar más en el tiempo y los que se han creado por medio de una norma de inferior jerarquía, tienden a durar menos. En el caso de los programas *c, d, y e*, los cuales fueron creados mediante ley, además de ser de los programas de un ciclo largo de duración, se mantienen vigentes a la fecha. Diferente es la situación de los programas creados mediante acuerdo o por acto administrativo verbal, los cuales se han caracterizado por tener un ciclo corto de duración; de los tres casos (*g, h, k*) solo uno se ha mantenido vigente aunque con un periodo corto de duración.

⁵⁴ Retomamos esta caracterización de los programas como de ciclo corto, mediano, largo y en vías de institucionalización de Gunturiz (s.f.).

Tabla 13*Histórico de los programas de vivienda 2011-2020*

Programa	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Ciclo de duración	Fuente normativa
(a) Cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos hipotecarios	2009	Vigente	12 años	Decreto
(b) Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, FRECH no VIS	2009	2012	3 años	Decreto
(c) Viviendas 100% subsidiadas I y II	2012	Vigente	9 años	Ley
(d) Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en Especie de Fonvivienda	2012	Vigente	9 años	Ley
(e) Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores	2012	Vigente	9 años	Ley
(f) Programa Mi Casa Ya	2015	Vigente	6 años	Decreto
(g) Arriendo social	2015	2020	5 años	Sin identificar
(h) Ahorra tu arriendo	2017	2020	3 años	Acuerdo
(i) Programa Casa Digna Vida Digna	2018	Vigente	3 años	Decreto
(j) Semillero de Propietarios	2018	Vigente	3 años	Decreto
(k) Leasing Habitacional	2020	Vigente	1 año	Acuerdo

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, se puede observar que durante el período de Santos hubo un importante momento de creación de programas y que en el gobierno de Duque se ha alentado la continuidad de los mismos. Mención aparte merece el programa “Cobertura condicionada a

la tasa de interés para créditos hipotecarios” que, con 12 años de duración, y aún en vigencia, se encamina hacia un proceso de institucionalización.

Como se puede observar de la información expuesta en los párrafos anteriores, han sido varios los programas de vivienda que desde el 2011 se han venido implementado, la población a la que han estado orientados ha sido diferente, al igual que los beneficios que estos ofrecen. A continuación se analizan estos elementos en algunos de los programas de vivienda más relevantes a lo largo del período de estudio, que en la mayoría de los casos han estado orientados a atender el déficit habitacional cuantitativo.

El programa que quizá ha generado el mayor impacto en la población vulnerable ha sido el “Programa de vivienda gratuita”; el cubrimiento del 100% del valor de una vivienda VIP y la focalización de sus beneficiarios, ha permitido a muchas familias colombianas acceder a una vivienda digna⁵⁵. El programa está regulado por la Ley 1537 de 2012 y está reglamentado mediante el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Se puede además, identificar un primer conjunto de programas orientados a subsidiar la tasa de interés para créditos hipotecarios. Dentro de este conjunto se encuentra el programa de “Cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos hipotecarios” el cual fue creado a través del decreto 1143 de 2009 y tiene como objetivo facilitar las condiciones de financiación de vivienda para inmuebles con un valor de venta o comercial de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito inferior a los 335 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). En el artículo 1º se define el mecanismo como “una permuta financiera calculada sobre la tasa de interés pactada en créditos nuevos otorgados por establecimientos de crédito a deudores individuales de crédito hipotecario de vivienda nueva, únicamente durante los primeros siete (7) años de vida del crédito”.

Otro programa que funcionó de manera similar y que antecedió al mencionado en el párrafo anterior fue el programa de “Cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS”, o también denominada como la primera generación del programa “Cobertura contra cíclica de 2009” y “FRECH I”, fue creado también a través del

⁵⁵ En total se beneficiaron 100.000 familias colombianas, ubicadas 205 municipios de 29 departamentos (Ministerio de vivienda, 2015, anexo q).

decreto 1143 de 2009 y tenía el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial del 2008. Su vigencia fue desde abril de 2009 hasta marzo de 2012.

En un segundo grupo de programas, se ubican aquellos que se destinaron especialmente a subsidiar Viviendas de Interés Prioritario (VIP). Entre estos se encuentra el “Programa de subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda”; se creó con la Ley 1537 de 2012 y con la finalidad de disminuir la pobreza al concentrarse en la asignación de subsidios a construcciones VIP y al asignar preferentemente a hogares que se encontrasen en situación de vulnerabilidad.

Otro programa que cumple con estas características es el “programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores- VIPA”, se creó con fundamento en el párrafo 4º del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y se reglamentó mediante el decreto 1432. El objetivo de este programa es beneficiar a hogares que tengan ingresos familiares de hasta dos (2) SMMLV y que acrediten un ahorro mínimo equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de la vivienda, con la asignación de un subsidio que es otorgado por FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar; el valor del subsidio depende de los ingresos del hogar objeto del subsidio.

Se puede identificar también un tercer conjunto de programas, orientados a propiciar la adquisición de vivienda mediante la figura de leasing habitacional. Dentro de este grupo se encuentra el programa “Arriendo social”, un programa propio del FNA dirigido exclusivamente a los afiliados de la entidad por Cesantías o por Ahorro Voluntario Contractual. Con este programa se buscaba facilitar la compra de vivienda de personas con ingresos desde uno hasta cuatro SMMLV, con la financiación de construcciones VIP o VIS desde cinco hasta treinta años mediante la firma de un contrato de leasing. Cabe mencionar que los afiliados debían cancelar al principio de la firma del contrato, un equivalente al 10% del valor inicial de la vivienda. Con relación a su fuente de creación, no se identificó norma que lo soportase, no obstante, en la página oficial de la entidad se encuentra una sección destinada a describir este programa.

También encontramos en este grupo el programa “Ahorra tu arriendo”, el cual se creó mediante el acuerdo 2182 del 23 de febrero de 2017 por la Junta Directiva del FNA. Con este programa se buscaba que afiliados del FNA que contasen con ingresos entre dos y seis

SMMLV, pudiesen financiar hasta el 100% de viviendas nuevas y 95% usadas, pactando el pago mensual del crédito, que era equivalente al pago de un canon de arrendamiento.

El último programa que hace parte de este grupo y que se encuentra vigente, es el programa “Leasing Habitacional” el cual fue creado en reemplazo de los programas “Arriendo social” y “Ahorra tu arriendo” mediante el acuerdo 2352 de 2020 de la Junta Directiva del FNA. Este programa al igual que los anteriores, parte de un contrato de leasing habitacional en el que un afiliado al FNA a través de cesantías y ahorro voluntario contractual pacta el pago mensual de un canon de arrendamiento que en realidad constituye un abono al valor de la vivienda, que puede ser usada o nueva.

Un cuarto grupo de programas reúne a aquellos que están dirigidos a subsidiar la cuota inicial del costo de la vivienda. Entre éstos está el programa “Semillero de propietarios” que se creó con el decreto 2413 de 2018 y nació como una iniciativa para promover el ahorro en familias y con esto constituir la cuota inicial de la compra de una vivienda VIS. Los beneficiarios deben tener un ingreso de hasta dos SMMLV mediante la transferencia de un subsidio que puede ser en dos modalidades:

La primera modalidad subsidia el arriendo y busca atender a los hogares que viven en arriendos informales y en viviendas no dignas.

La segunda modalidad, premia el ahorro y pretende fomentar el ahorro de los hogares colombianos a través del depósito en una cuenta especial, hasta llegar a la suma de 4.5 SMMLV (\$4.088.367), la meta es que en máximo 18 meses se alcance esta cifra, y con ello el beneficiario podrá aplicar al subsidio. (Ministerio de Vivienda. (MINURVI, 1 de junio de 2021).

También hace parte de este grupo el programa “Mi Casa Ya”, el cual se implementó con el Decreto 0428 de 2015. Este programa se ha destacado por impactar a una gran parte de la población de menores recursos, la cual a pesar de estar en mejores condiciones de vida que la población vulnerable, que no cuenta con los medios necesarios para adquirir una vivienda. En el caso de este programa, el subsidio no cubre un porcentaje del valor del inmueble directamente, sino que se representa como un aporte destinado a cubrir el valor de la cuota inicial y un porcentaje de la tasa de interés; los cuales varían de acuerdo al rango de ingresos del beneficiario y al tipo de vivienda elegida (VIP o VIS).

El último programa es “Casa Digna, Vida Digna” y es el único de los estudiados, que se orienta a atender específicamente el déficit cualitativo. Este programa se creó mediante el decreto 867 de 2019 con la finalidad de reducir el déficit habitacional cualitativo mediante el mejoramiento de viviendas con relación a sus condiciones sanitarias y habitacionales, las cuales deben haber sido adquiridas desde hace más de cinco años. El valor del subsidio cubre el 100% de los costos de ejecución que se divide en costos de diagnóstico y costos de obra para mejoramientos estructurales.

5.2. Sistemas de información, monitoreo y evaluación

Con relación a la existencia o no de sistemas de información, que permitan evaluar, medir y hacer seguimiento de los objetivos planteados, se evidencia que la política de vivienda, al igual el resto de políticas públicas nacionales, es competencia del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), entidad encargada de hacerles el seguimiento y evaluación. SINERGIA es una de las “fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas” (SINERGIA, 20 de octubre de 2020) en la que los ciudadanos pueden constatar el progreso de las políticas o programas nacionales.

SINERGIA ha dividido su campo de acción en tres componentes. El primero de ellos se centra en el seguimiento mediante el cual se constata de manera continua el cumplimiento de lo propuesto en el PND. El segundo componente es el territorial, el cual consolida la información relacionada con los objetivos y estrategias del PND que tienen un alcance territorial, así como documentos de análisis e informes que dan cuenta de los logros alcanzados periódicamente en los territorios (SINERGIA, 20 de octubre de 2020). Finalmente, el tercer componente hace referencia al análisis detallado de la evolución e impacto que han tenido las principales políticas en la realidad social.

Ilustración 8

Estructura de SINERGIA



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, fecha de consulta 25 de octubre de 2020.

En el sector vivienda, SINERGIA ha realizado un total de ocho evaluaciones, en cuatro de éstas se hace una evaluación de resultado, en dos de impacto, en otras dos de operaciones, en una institucional, en otra del diseño y en dos la entidad aunque ya inició acciones previas al proceso de evaluación, aún no ha definido el tipo de evaluación a emplear. También se puede observar de los datos expuestos que en los dos períodos de Juan Manuel Santos las evaluaciones estaban orientadas a estudiar los programas en conjunto, por el contrario, en la evaluación que actualmente se desarrolla en el período de Iván Duque, se ha orientado el estudio a un solo programa de vivienda; el programa de viviendas gratuitas.

Tabla 14*Evaluaciones de los programas de vivienda realizadas por SINERGIA entre 2011 y 2019*

Evaluaciones de los programas de vivienda 2011-2019		
Año	Título	Tipo de evaluación
2012	Evaluación institucional y de resultados del programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial	Evaluación institucional y de resultados
2012	Evaluación de resultados del programa apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico	Evaluación de resultados
2014	Evaluación final del programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial	Evaluación de operaciones, resultados e impacto.
2014	Evaluación de operaciones y línea de base de los programas de subsidio familiar de vivienda y subsidio familiar de vivienda en especie	Evaluación de operaciones.
2015	Evaluación de impacto y de diseño del programa conexiones intradomiciliarias del ministerio de vivienda, ciudad y territorio	Evaluación de impacto y del diseño
2015	Evaluación institucional y de resultados del programa “planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento” específicamente los sectores de acueducto y alcantarillado, que permita identificar la capacidad institucional de los actores para cumplir con los objetivos del PDA y también el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en el período 2008-2013.	Evaluación de resultados
2017	Levantamiento de una línea de base del programa de POT modernos	En proceso, por definir
2019	Evaluación de impacto del programa vivienda gratuita sobre las condiciones sociales, económicas y de habitabilidad de los hogares beneficiados.	En proceso, por definir

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por SINERGIA en la sección de Evaluaciones de la página web oficial.

5.3. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En relación a la veeduría ciudadana, existe el comité de Transparencia, Participación y Servicio al ciudadano, el cual le permite a las personas interesadas participar de las sesiones con el fin de establecer acciones que posibiliten que la información llegue más fácilmente a las personas a través de los canales de comunicación móvil, telefónica y presencial. También este comité permite revisar el expediente de los empleados y ex empleados públicos relacionados con los programas, para identificar riesgos de corrupción. Cabe resaltar que la participación ciudadana permite identificar de manera oportuna las necesidades específicas de distintas poblaciones, por eso resulta relevante para la formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales.

En cuanto a la existencia de rendiciones de cuentas, a partir del año 2010 mediante el CONPES 3654 y la Ley 1757 de 2015⁵⁶, se le encarga la obligación a las diferentes entidades y servidores públicos de informar, explicar y dar “a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo” (artículo 48 de la Ley 1757 de 2015). Por tal razón, en el período de análisis de la política pública de vivienda, se evidencia la publicación⁵⁷ de los respectivos documentos de rendición de cuentas, informes de gestión y planes de acción.

En síntesis, se puede señalar que formalmente los pilares que componen la dimensión técnica-operativa, están presentes en las políticas de vivienda durante el período analizado. En el caso de los instrumentos y procesos de planificación estratégica en los tres planes nacionales de desarrollo (2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022), se evidencia la presencia de acciones y metas relacionadas con la implementación de la política de vivienda, es decir en los diferentes gobiernos se propusieron planes para la implementación de la política pública.

⁵⁶ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

⁵⁷ La información se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/rendicion-de-cuentas>

Frente a la ejecución de los planes situados en los períodos susceptibles de análisis,⁵⁸ se puede concluir que en el caso del primer período presidencial de Juan Manuel Santos la mayoría de los indicadores se superaron con la meta propuesta (agua y saneamiento, conexiones interdomiciliarias, viviendas iniciadas, hectáreas habilitadas para la construcción de vivienda, soluciones integrales y regionales para la disposición adecuada de residuos y la asignación de viviendas a título gratuito), no obstante, en el indicador en el que no se superó la meta, el porcentaje de cumplimiento fue muy bajo (mejoramiento integral de barrios). Por su parte, en el segundo período de gobierno de Juan Manuel Santos el cumplimiento de las metas propuestas estuvieron por encima del 67% en todos los indicadores empleados (Julio-Estrada y Cáceres, 2018).

De acuerdo a la información presentada en el párrafo anterior, se puede considerar que en estos dos períodos presidenciales el porcentaje de cumplimiento de las metas fue aceptable. Además, predominaron las acciones dirigidas a atender el problema de déficit cuantitativo, continuando de un gobierno a otro, programas como Mi Casa Ya, 100 mil viviendas gratuitas, y el programa de cobertura tasa FRECH.

En el caso de los sistemas de información, monitoreo y evaluación, se puede considerar que es adecuado en el sentido de que existe una entidad encargada de realizar dichas funciones. Dicha entidad es SINERGIA, la cual hace seguimiento y evaluación a las políticas públicas entre las que se encuentra la política de vivienda. SINERGIA ha realizado un total de ocho evaluaciones de algunos de los once programas de la política de vivienda a lo largo de los nueve años que se analizan en este estudio⁵⁹; la mayoría de las evaluaciones están orientadas a analizar el desarrollo del área como tal y solo en tres se hace énfasis en el impacto de los programas.

En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, de la información expuesta se puede discernir que éstos existen como herramientas viables que la ciudadanía puede emplear. El Comité de transparencia y servicio al ciudadano, es el encargado de posibilitar que las personas interesadas en participar de las sesiones puedan establecer acciones para posibilitar que la información llegue más fácilmente a través de los

⁵⁸ Períodos: 2010-2014 y 2014-2018

⁵⁹ Véase la tabla 12

canales de comunicación móvil, telefónica y presencial. Actualmente el Ministerio denomina a esta instancia como participación ciudadana.⁶⁰ Se pudo evidenciar que para el período de análisis (2011-2019), existe información publicada en la página web de la entidad (documentos de rendición de cuentas, informes de gestión y planes de acción).

⁶⁰ Consultar en: <https://minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/participacion-ciudadana>

Capítulo 6. Dimensión fiscal

Esta dimensión permite definir el grado de importancia que tiene la política pública en la agenda pública y el margen de disposición de la autoridad social, representado por medio del financiamiento que se le da a los programas, proyectos, y en general a las instituciones que permiten ejecutar adecuadamente la política: “las dotaciones presupuestarias escasas o insuficientes para hacer frente a una problemática social compleja y amplia representan un límite infranqueable para la política social, que va más allá de las posibilidades de la gestión propiamente dicha” (Martínez y Maldonado, 2017, p.46)

Los indicadores que pueden analizarse en esta dimensión son: i) la fuente de financiamiento, ii) suficiencia de recursos, y iii) capacidad de ejecución. En cuanto a la fuente de financiamiento, lo que se busca determinar es el grado de independencia de los recursos:

[en la medida que] estos sean mayormente dependientes de los ingresos propios del país y estén definidos por una ley específica o tengan una partida protegida en el presupuesto nacional, mayor será la seguridad y estabilidad financiera y la institucionalidad de las políticas financiadas con ellos. En cambio, cuando dependen de préstamos, donaciones del exterior o aportes voluntarios privados, mayor es la vulnerabilidad del financiamiento y menor es el grado de institucionalidad de las políticas. (Martínez y Maldonado, 2017, p.47)

En cuanto a la suficiencia de los recursos, lo que se evidencia en este caso es si el recurso asignado permite cubrir todos los gastos que tiene la institución, para lo que “se deben considerar dos indicadores importantes: i) el monto relativo del gasto social desde una perspectiva funcional, y ii) la cantidad y proporción de recursos fiscales manejados por instancias gubernamentales clave, como los ministerios de desarrollo social” (Martínez y Maldonado, 2017, p.47).

Por último, la capacidad de ejecución hace referencia a la cantidad de recursos que la institución tiene la capacidad de ejecutar efectivamente, “la incorporación de información respecto de estos temas permite obtener una imagen panorámica sobre lo que sucede en las áreas sociales en contraste con otros sectores de las políticas públicas” (Martínez y Maldonado, 2017, p.47-48).

6.1. Elementos fiscales de la política de vivienda

Comparando los tres períodos presidenciales que abarcan la cronología de interés de esta investigación, se puede afirmar que la financiación de la política de vivienda en Colombia evidencia una tendencia a la baja. Entre el primer gobierno de Juan Manuel Santos y el segundo se registra una reducción del 7,21% en la destinación asignada dentro de los planes de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018. La destinación del gobierno de Iván Duque muestra una disminución del 23,5% en comparación con la del último mandato de Santos.

Esta tendencia de disminución se evidencia también en el porcentaje de participación de los recursos asignados a la política de vivienda con respecto al presupuesto anual nacional cuatrienal: mientras que en el período 2010-2014 la destinación era de un 17%, en el 2014-2018 pasó a ser un 12% y por último en el plan de 2018-2022 correspondió a un 6%⁶¹.

Tabla 15

Financiación de la política de vivienda discriminada por sector (2010-2022)

Concepto	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Destinación total (billones de pesos constantes)	95,2	88,3	67,6
Fondo Público (billones de pesos constantes)	21,9	16,1	31,3
Fondo Privado (billones de pesos constantes)	73,3	72,2	36,3
% de participación en el presupuesto anual cuatrienal	17%	12%	6%

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por el gobierno nacional en los planes plurianuales de inversión.

En cuanto a la fuente de financiamiento, en el caso del período 2010-2014 la principal financiación provino del sector privado⁶², teniendo un 77% de participación

⁶¹ Ver anexo I.

⁶² Hacen parte del sector privado, las cajas de compensación familiar y el sector financiero, quienes realizan aportes destinados a financiar “soluciones de vivienda, así como los recursos destinados hacia la construcción y funcionamiento de acueductos y alcantarillados” (Plan Nacional Desarrollo 2014-2018, p.987).

mientras que el sector público destinó un 23% de los recursos. Para el período 2014-2018 la principal fuente de financiación continuó siendo el sector privado y su participación ascendió a un 82%, mientras que el sector público contó con un 18%. Para el período 2018-2022, y pese a la disminución de los recursos absolutos, la participación del sector público, como financiador de la política de vivienda, aumentó notablemente llegando al 46%, consecuentemente hubo una disminución de la financiación privada que cayó al 54%.

De esta información se puede concluir que el grado de independencia de los recursos con los que ha contado la política pública de vivienda ha variado en el tiempo, pasando de ser altamente dependiente del sector privado en los dos primeros períodos a independizarse sustancialmente en el último período. Ello da cuenta de que en el último período la política pudo contar con un mayor respaldo, seguridad y estabilidad financiera.

Dicha dependencia se relaciona directamente con la importancia que pueda llegar a tener el sector privado en la planificación y ejecuciones de acciones públicas en el marco de la política pública. El grado de dependencia puede ser a su vez explicado por el modelo que el gobierno haya adoptado, que como menciona Torres-Ramírez (2009) puede ser de gestión estatal⁶³ o universal⁶⁴.

Para este autor el modelo hacia el cual debería migrar la política de vivienda es hacia el de gestión estatal o enfoque de mercado, en tanto que permitiría consolidar la institucionalidad de la política pública. Contrario a ello, otros autores⁶⁵, consideran que la política de vivienda debería orientarse hacia el modelo universal, en el cual el Estado sea el principal actor en la ejecución de las diferentes acciones públicas y el cual debe encargarse de garantizar el derecho a la vivienda digna. Esta última postura se robustece con el conjunto de experiencias negativas que ha tenido la aplicación del modelo de mercado en la solución de los problemas habitacionales de la población colombiana, “no se desarrollaron los

⁶³ Es el modelo en el que el mercado juega un papel fundamental en la política de vivienda y el Estado cumple un rol de facilitador mediante la asignación de subsidios directos a la demanda (Torres-Ramírez, 2009), este modelo también es conceptuado como *enfoque de mercado*.

⁶⁴ Es el modelo en el cual el rol del Estado es fundamental en la ejecución de la política de vivienda, interviniendo de manera “directa y activa, en aquellos mercados con los cuales la política ha tenido problemas críticos para su ejecución” (Torres-Ramírez, 2009, p.309)

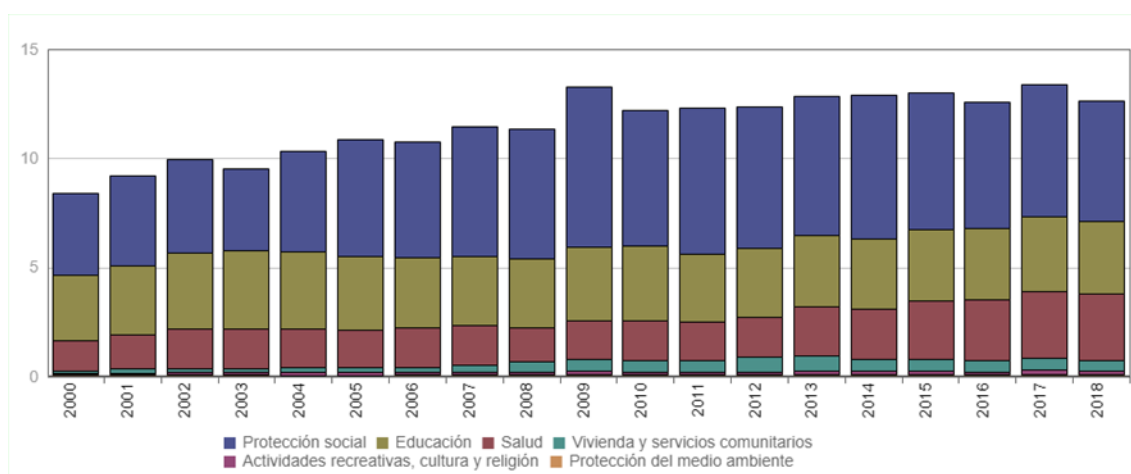
⁶⁵ Véase Libertun de Duren (2017), Fique Pinto (2008), Escallón (2011) y Cuervo y Jaramillo González (2009).

mínimos niveles de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades de las entidades participantes para permitir racionalidad y eficiencia del desarrollo de la política de vivienda” (Escallón, 2011, p.56).

En cuanto a la suficiencia de recursos, un análisis del gasto social desde su clasificación funcional permite ver que en el caso colombiano se mantiene la tendencia expuesta para América Latina⁶⁶ donde la inversión en vivienda y servicios comunitarios está entre las erogaciones más bajas del gasto social con un promedio de 0.50 (porcentaje del PIB) de inversión para el período, siendo 2013 el año de mayor erogación con un 0.7% (del PIB).

Gráfica 3

Colombia: gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2018 (En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2021) Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe: Colombia.

Por último, en cuanto a la capacidad de ejecución de recursos de este sector, se pudo analizar de la información contenida en los informes de ejecución presupuestal anuales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda expuestos en la **Tabla 16**, que entre el 2011 y el 2019 la ejecución de los recursos asignados fue alta; es decir, las entidades cuentan con la capacidad de ejecutar todos los recursos asignados desde el Plan Nacional de Inversiones y materializar los objetivos y metas propuestos en el PND.

⁶⁶ Ver gráfica 2.

En cuanto al porcentaje de ejecución en el caso del Ministerio estuvo por encima de los 99,1 puntos⁶⁷ y en el del Fondo Nacional de Vivienda por encima de los 97 puntos.

Tabla 16

Ejecución presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Porcentaje de los recursos del presupuesto ejecutados al 31 de diciembre		
Año	% de ejecución	
	Fondo Nacional de Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
2011	99,4	98,1
2012	100	99
2013	97	100
2014	100	99
2015	100	99
2016	99	100
2017	99,95	99,95
2018	99	100
2019	98	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes anuales de ejecución presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁶⁷ Ver anexo r.

6.2. Financiación de los programas de vivienda

Frente a la financiación que tuvieron específicamente los programas de vivienda, es preciso mencionar que no se encuentra disponible información consolidada de la financiación y beneficiarios de la totalidad de los programas. No obstante, se pudo obtener la información de algunos de los programas estudiados en esta investigación en los informes de gestión que ha presentado el Ministerio de Vivienda anualmente ante el Congreso de la República.

En cuanto al programa “100 mil viviendas gratuitas I fase” implicó en sus tres años de funcionamiento aproximadamente la inversión de “4,4 billones de pesos, lo que representa cerca del 26 por ciento del PIB de edificaciones, el 12 por ciento del PIB de la construcción y aproximadamente el 0,8 por ciento del PIB total de la Nación durante un año” (El Tiempo, 2015), es decir, el gobierno invirtió un promedio anual de 1,5 billones de pesos, suma que es considerablemente alta si se compara con la inversión destinada a los demás programas de vivienda.

En la segunda fase de este programa, desde que inició el programa hasta la publicación del informe de gestión de 2020, se habían entregado un total de 16.468 viviendas de las que más de la mitad (8.767) fueron entregadas durante el período presidencial de Iván Duque.

En cuanto al programa “Mi casa Ya”, desde que inició en el año 2015 (durante el segundo período de gobierno de Juan Manuel Santos) hasta el año 2019, se habían asignado un total de “83.918 subsidios y se habían desembolsado un total de 63.114 créditos hipotecarios con cobertura de tasa de interés, que hace parte de los beneficios del programa”(Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019a, p.20). Con relación a la inversión destinada a este programa, se identificó que desde el 2015 hasta el 2018 se había destinado un total de 2,6 billones de pesos, es decir un promedio anual de 0,65 billones de pesos (Revista Semana, 2018). Por su parte, en el año 2019 el gobierno de Iván Duque Márquez se invirtió cerca de 0.50 billones de pesos en este programa (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2019).

El programa de “Cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos hipotecarios” se ha desarrollado por fases, iniciando la primera en el año 2009 y la segunda en 2012. En la primera fase FRECH I se entregaron entre abril 2009 y febrero de 2012, un total de 136.132 subsidios, de los cuales el 69% fueron para construcciones VIS y el 31% para No VIS (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2012). La segunda fase FRECH II desde su creación hasta el 2018 se otorgaron una totalidad de 163.105 coberturas en el territorio nacional ver **Tabla 17** .

Por último, el programa de “Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores” desde su creación hasta el año 2017, había entregado un total de 70.800 subsidios. Actualmente este programa se encuentra en su etapa final y los recursos de cobertura de tasa interés tan solo llegaron hasta el año 2017 (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2018).

Tabla 17

Megameta del sector Vivienda, Ciudad y Territorio

MEGA META SECTOR VIVIENDA 2014-2018							
Mega Meta Sector Vivienda Ciudad y Territorio - Modificación Octubre 4 de 2016	Línea Base	Resultado 2015	Resultado 2016	Resultado 2017	Meta Cuatrienio	Resultado Cuatrienio	Resultado %
Vivienda de Interés Prioritario y social Iniciadas con apoyo de Fonvivienda	295.762	69.604	94.123	49.677	294.229	213.404	72,53%
Viviendas de interés prioritario iniciadas en el Programa de Vivienda - VIPA	31.371	22.124	16.005	1.300	45.629	39.429	86,41%
Viviendas de interés prioritario y social iniciadas en el Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación - "Frech"	86.130	30.081	33.218	13.676	130.600	76.975	58,94%
Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a vivienda de interés social - "Mi Casa Ya"		13.130	33.379	23.279	88.000	69.788	79,30%
Viviendas iniciadas de interés prioritario programa de vivienda gratis segunda fase*	92.695	4.269	11.521	11.422	30.000	27.212	90,71%
Otros Programas	85.566						
Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Asignados con apoyo de las CCF	135.563	54.257	49.585	0	105.771	103.842	98,18%
Viviendas FRECH NO VIS (Min Hacienda)			17.214	5.836	50.000	23.050	46,10%
Nuevas Viviendas Urbanas Financiadas y Cofinanciadas con Recursos del Gobierno Nacional	431.325	123.861	160.922	55.513	450.000	340.296	75,62%

Fuente: Sinergia y MVCT (Corte a 30 de junio-2017)

Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2017, p.11.

De lo expuesto en este capítulo, se puede concluir que confrontando los tres períodos presidenciales que abarcan la cronología de interés de esta investigación, la financiación de la política de vivienda en Colombia evidencia una tendencia a la baja, la cual se evidencia en el porcentaje de participación que ha tenido el sector en los presupuestos anuales. En cuanto a la financiación de los programas de vivienda, como se mencionó en el apartado 6.2 el estado actual de la información histórica de los programas no hace factible la comparación entre los diferentes programas de vivienda en cuanto al aspecto fiscal.

Conclusiones

Esta investigación se ha guiado por el interrogante acerca de cómo se ha desarrollado la institucionalidad social de las políticas públicas de vivienda en Colombia entre los años 2011 y 2019, a partir de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal.

Luego del proceso de recolección, sistematización y análisis de la información empírica se puede afirmar que durante el período de interés, la política de vivienda en Colombia ha mostrado un importante hito fundacional en el año 2011 con la escisión de los Ministerios de Vivienda y Medio Ambiente. Como se ha expuesto en el capítulo destinado a la **dimensión normativa**, también este primer momento significó la creación y puesta en marcha de toda una estructura jurídica a partir de la cual se reglamentaría en adelante la política de vivienda del país. Desde ese momento se han presentado algunos cambios, aunque no implican una reforma profunda de la estructura normativa del sector: la promulgación de la Ley 1537 en 2012 mediante la cual se adecuó la normativa a la nueva estructura; la expedición del decreto 1077 en 2015 mediante el cual se actualiza y compila toda la normativa reglamentaria que se venía aplicando en la materia; y la promulgación de la Ley 1757 en 2015 en la cual entre otros aspectos, se regula la rendición de cuentas en el sector público.

Dentro de los atributos que llevan a una política pública hacia una institucionalidad de alta calidad, y que hemos reseñado en el marco teórico, se encuentra la *consideración de los enfoques de derecho y género*. Como se ha mostrado en el tercer capítulo, la política de vivienda se fundamenta en el derecho a la vivienda digna como un derecho humano y a partir de dicha premisa se ha desarrollado toda la normatividad. En cuanto al enfoque de género, se pudo identificar en los tres PNDs la presencia de acciones dirigidas a atender no solo el enfoque de género, sino el enfoque diferencial. Además de lo dispuesto en los planes, se pudo identificar que en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, se incluyeron medidas orientadas a garantizar la participación equitativa de población en condición de vulnerabilidad como las víctimas del desplazamiento, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad y los miembros de las comunidades étnicas. Es decir que, en el

plano formal, estos enfoques se encuentran presentes dentro de la política de vivienda del período.

Otro de los atributos a considerar es la *existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores* y puede señalarse que la política de vivienda, desde la creación del MVCT, se ha fortalecido respecto a este punto a través de la emisión de normas como la Ley 1537 de 2015 y el decreto 1077 de 2015, que compila y actualiza la normativa existente.

En cuanto a la **segunda dimensión que abarca la estructura organizacional**, cabe mencionar que la política se ha delimitado a través de un sector central y uno descentralizado; luego del primer momento de creación y organización de los sectores y sus funciones, éstos han ido dirigiéndose hacia el establecimiento de rutinas administrativas, procesos y reglas, sin evidenciarse cambios fundamentales dentro de dicha estructura organizacional.

Es decir que, formalmente, un Ministerio joven como el de Vivienda, cuya reorganización se produjo hace una década, exhibe una estructura jurídica y formal sólida. Sin embargo, la presencia y desarrollo de estas dos dimensiones resulta necesaria pero no suficiente para el abordaje exitoso de la problemática de déficit habitacional del país. Para autores como Fique, (2008) en el caso de la política de vivienda, el Estado se ha limitado a ser “la administración del instrumento, buscando la eficaz colocación de los recursos del subsidio con dos objetivos: como instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social” (p.78). Las políticas de vivienda han presentado falencias puesto que no hay coherencia en la concreción de los mandatos fundamentales, en particular desde el diseño de una auténtica política de vivienda sostenible y la implementación de los desarrollos tecnológicos (Higuera y Sánchez, 2018, p.162).

Un atributo que compete a esta segunda dimensión es el referido a la *existencia de espacios de coordinación*; se considera que en el foco de interés a este respecto se halla en la relación que tiene el sector centralizado con el descentralizado para la ejecución de los diferentes programas y proyectos que adelanta el Ministerio. Otros organismos en los que formalmente se ejecutan acciones de coordinación con el Ministerio son el CONPES y el Consejo Superior de Vivienda. Como se expuso en el cuarto capítulo, el CONPES

efectivamente ha venido emitiendo recomendaciones al gobierno respecto a las políticas y programas en diferentes momentos del periodo de análisis. Contrario a ello, en el caso del Consejo Superior de Vivienda, a pesar de tener formalmente la función de coordinar labores con el Ministerio y asesorar al gobierno en temas de vivienda, las acciones han sido marginales en la construcción de la política de vivienda.

En cuanto a *la existencia de estrategias a largo o corto plazo*, es importante analizar la coherencia entre los diferentes gobiernos con relación a los objetivos y acciones planteadas, y también se puede tener en cuenta los cambios en la autoridad social como elemento que indirectamente influye en la construcción de estrategias. De acuerdo a lo planteado por los tres gobiernos (dos correspondientes al mandato de Juan Manuel Santos) en los diferentes PNDs y los planes estratégicos, existe un punto en el que éstos se encuentran, al menos en lo que respecta al plano formal, normativo y de planificación: la garantía del derecho a la vivienda digna como parte de la estrategia para la disminución de la pobreza. Las acciones en torno a ello, se despliegan en tres ejes: el primero se relaciona con la disminución del déficit cuantitativo, el segundo con la disminución del déficit cualitativo y el tercero con la productividad del sector de la construcción y la eliminación de obstáculos o barreras que se puedan presentar en el proceso de entrega de las soluciones de vivienda.

Ahora bien, en cuanto los cambios de la autoridad social, como se pudo identificar en el apartado 4.1, a lo largo del gobierno de Santos, que corresponde también con el período de estructuración del nuevo ministerio, se aprecia una alta rotación de ministros, en promedio cada ministro gobernó 1 año, mientras que no habido cambios en la cabeza del Ministerio en lo que va de corrido del gobierno de Iván Duque. Esto puede repercutir en posibles retrasos para la ejecución de los programas, desarrollo de capacidades técnicas e insuficiencias en la consolidación de información.

Respecto a la tercera dimensión, que contiene los elementos que hacen parte de los sistemas de información, rendición de cuentas y planificación estratégica de la política de vivienda, se puede señalar que formalmente los pilares que **componen la dimensión técnica-operativa**, están presentes. En el caso de los instrumentos y procesos de planificación estratégica en los tres planes nacionales de desarrollo (2010-2014, 2014-2018

y 2018-2022), se evidencia la presencia de acciones y metas relacionadas con la implementación de la política de vivienda, es decir en los diferentes gobiernos se propusieron planes para la implementación de la política pública.

Dado que el período de interés, delimitado a partir del hito fundacional ya señalado, coincide con la sucesión de dos mandatos de un mismo presidente, era esperable no evidenciar cambios profundos durante los ocho años de gobierno de Juan Manuel Santos, considerando además que en su primer mandato se produce el gran momento de escisión y reorganización del Ministerio de Vivienda, por lo que en el resto del período se pueden identificar movimientos hacia el establecimiento y fortalecimiento de ese Ministerio, es decir *acciones dirigidas al desarrollo de capacidades técnicas*, otro de los atributos que se destacan como parte de institucionalidades desarrolladas. Se encontró también la limitación de cubrir apenas el inicio del período de gobierno de Iván Duque, por lo que no se puede rastrear cambios importantes asociados a una reorganización en clave política del ministerio y/o de las políticas de vivienda.

De hecho, lo que se ha podido observar es que hay una relativa continuidad de programas de vivienda, que terminan siendo la expresión más material de la política pública en este sector. En todo caso se trata de programas de un ciclo corto de duración, y dentro del sector sólo se encontró un programa de más de 12 años que tendría la posibilidad de dirigirse hacia la institucionalización, convirtiéndose en política de Estado. De los once programas identificados que han operado dentro del período 2011-2019, cinco presentan un ciclo corto de duración de entre uno y cuatro años (considerando también aquellos que siguen vigentes en 2021), dos programas presentan un ciclo medio de entre 5 y 8 años y cuatro programas presentan un ciclo largo de duración de entre nueve y doce años.

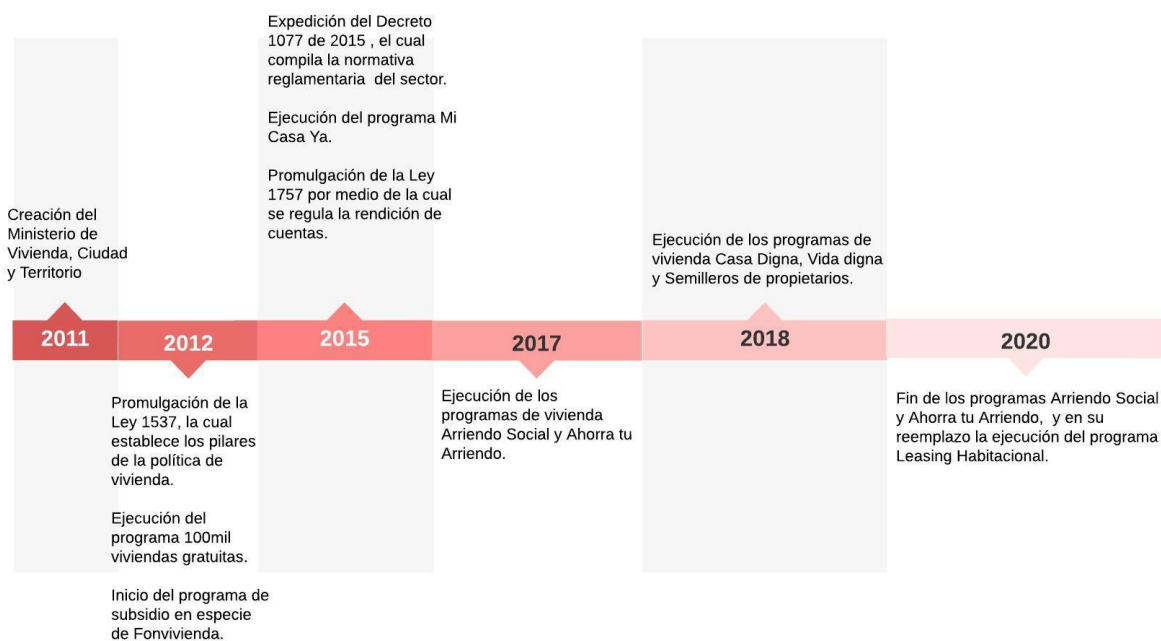
A partir del desarrollo de estos programas pueden identificarse los principales hitos en la trayectoria de la política de vivienda que abarca los años 2011-2019. En el año 2012 se dio inicio al programa 100 mil viviendas gratuitas que, como se expuso en el apartado 5.1.4 y 6.2, es uno de los programas que más ha impactado sobre la población vulnerable que se encontraba en déficit habitacional cuantitativo. En el mismo año también se dio inicio a otro programa relevante, el programa de “Subsidio en especie de Fonvivienda”, el cual se

orientó a subsidiar específicamente construcciones VIP que, como se mencionó en el apartado 3.3, están dirigidas a las personas que se encuentran en situación de pobreza.

Otros hitos importantes relacionados con los programas son: la ejecución de los programas “Ahorra tu arriendo” y “Arriendo social”, los cuales fueron reemplazados en 2020 por el programa “Leasing habitacional” el cual continúa con las características de los dos programas en mención, pues propician la adquisición de vivienda mediante la figura de leasing habitacional. En el año 2018 se presentó otro suceso importante, la ejecución de los programas de vivienda “Casa Digna, Vida digna” y “Semilleros de propietarios”, el primero como el único programa de vivienda que, en el periodo analizado en esta investigación, se ha orientado directamente a atender el déficit habitacional cualitativo. El segundo como un programa dirigido a promover el hábito de ahorro en la población de escasos recursos, mediante el subsidio a la cuota inicial del costo de la vivienda tras el cumplimiento de un monto que las personas deben ahorrar, a través del pago del arriendo o por el depósito en una cuenta especial de ahorro.

Ilustración 9

Hitos de la Política de Vivienda Urbana en Colombia (2011-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a *la existencia de recolección y análisis de información confiable y a la incorporación de mecanismos de control y fiscalización*, como se menciona en el apartado 5.3, la política de vivienda al igual que las demás políticas nacionales, es monitoreada y evaluada por SINERGIA, entidad que emite una serie de documentos que permiten contrastar el avance de las políticas o programas nacionales. En el caso de la política de vivienda las evaluaciones se han orientado en la mayoría de los casos a estudiar el sector en general y es preciso señalar que son menos los programas de vivienda evaluados, sobre en todo en comparación con otros sectores de política pública para los cuales SINERGIA ha producido un importante legado evaluativo, como son los sectores de promoción y protección social.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas, se evidenció la existencia de numerosos informes de gestión, planes sectoriales y planes institucionales. No obstante, antes del año 2017 la información está incompleta, es decir, no se encuentran los tres tipos de documentos. En cuanto al contenido de dichos documentos, como se menciona en el apartado 6.2, no se evidencia una continuidad y homologación en la presentación de los datos, dificultando los análisis comparativos entre los diferentes años.

Respecto a la *participación de los actores sociales* se identificó que actualmente el MVCT cuenta con un espacio en su página web destinado a la recepción de opiniones y solicitudes sobre los diferentes procesos que adelanta la entidad. No se identificaron otras instancias participativas para el resto de los momentos del ciclo de política pública (diseño, implementación, evaluación de los programas), por lo que éste es claramente el punto más débil de los aspectos analizados sobre institucionalidad social.

La última dimensión relativa al financiamiento de la política es la que exhibe, en comparación con las otras tres, un menor nivel de desarrollo habida cuenta de que las erogaciones en este sector han mostrado una tendencia a la baja en los tres períodos presidenciales considerados y su porcentaje de participación dentro del gasto social también es acotado. Respecto a los recursos destinados específicamente a los programas y la información de sus beneficiarios, es preciso mencionar que no se encontró una base de datos constante y consolidada que permita hacer un proceso adecuado de comparación entre los mismos, razón por la que se optó por hacer una exposición de los datos publicados por el

MVCT en los informes de gestión anuales presentados ante el Congreso de la República; los cuales a pesar de no ser constantes, dan cuenta parcialmente de la situación de los programas.

Finalmente, y a partir del tipo de información recolectada y del diseño documental propuesto desde la metodología, se puede señalar que se ha identificado, al menos en el plano formal, normativo y de planificación, tres de los cinco criterios de institucionalidad social de alta calidad planteados por Fabian Repetto (2009), en el caso de la política de vivienda colombiana para el período 2011 a 2019:

- Los decisores deben actuar siguiendo el marco de deberes y responsabilidades que deriva de un sistema de derechos sociales cuyo cumplimiento es tendencialmente efectivo.
- Reglas claras respecto a quién hace qué en el campo de la política social, en función de las capacidades comparativas de cada actor involucrado.
- Apropiados y transparentes sistemas de rendición de cuentas, y criterios claros para definir premios y castigos.

Dos aspectos fundamentales de esta alta institucionalidad social, que además repercutirán directamente en la resolución de la problemática de déficit habitacional, no han podido ser analizados a través de la metodología planteada y de la información recolectada:

- Canales abiertos a la recepción real y no solamente discursiva de las demandas de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
- Reglas informales que favorecen la innovación y la creatividad en la gestión social.

Este tipo de indagación podría retomarse en una futura instancia investigativa; sin embargo, se ha podido dar cuenta del desarrollo de las cuatro dimensiones de interés y cumplir cabalmente con el objetivo propuesto en esta investigación, presentando un panorama de la institucionalidad social en la política de vivienda colombiana, que se espera pueda constituirse como un insumo para la comprensión de la problemática habitacional en nuestra país, sumando a propuestas de resolución que contemplen alternativas participativas, justas y redistributivas.

Referencias

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, DC. de http://ciesu.edu.uy/sitio_viejo/universalismo/Andrenacci.pdf
- Cadena-Iñiguez, Pedro, Rendón-Medel, Roberto, Aguilar-Ávila, Jorge, Salinas-Cruz, Eileen, Cruz-Morales, Francisca del Rosario de la, & Sangerman-Jarquín, Dora Ma.. (2017). Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 8(7), 1603-1617. Recuperado en 15 de julio de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342017000701603&lng=es&tlng=es.
- CENAC. (2006). *Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un país de propietarios*. 1–78.
- CEPAL. (2009). *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). Desarrollo Social Inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. *Cepal, Conferenci*, 304. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100%0Ahttp://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf
- CEPAL. (2017). *Panorama social de América Latina* (N. Unidas (ed.); 2016th ed.). <https://doi.org/10.2307/j.ctv550d07.6>
- CEPAL. (2020). *Panorama social de América Latina* 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina* 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- CEPAL (28 de agosto de 2020). Institucionalidad social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Chiappe de Villa, M. L. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. In *financiamiento del desarrollo* (No. 80; Serie Financiamiento Del Desarrollo).

Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (s.f.) Observación número 4.

Congreso de la República de Colombia. Ley 19 de 1958. Por el cual realiza la reforma administrativa.

Congreso de la República de Colombia. Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 432 de 1998. Por el cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 909 de 2004. Por el cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1537 de 2012 Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

CONPES. (14 de mayo de 2012). Documento 3725. *Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación.*

CONPES. (24 de enero de 2013). Documento 3740. *Importancia estratégica del “programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda”.*

CONPES. (20 de mayo de 2013). Documento 3746. *Importancia estratégica del “programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores”.*

CONPES. (03 de noviembre de 2015). Documento 3848. *Importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS.*

CONPES. (12 de octubre de 2016). Documento 3869. *Programa mi casa ya: declaración de importancia estratégica del proyecto subsidio familiar de vivienda y modificación del documento conpes 3725 importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación.*

CONPES. (22 de agosto de 2017). Documento 3897. *Modificación del documento conpes 3848 importancia estratégica del programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, Frech no VIS*

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-225. . Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Cortés Guerrero, V. (2011). *Análisis de la evolución de la figura de las cajas de compensación familiar en Colombia como entes gestoras de la seguridad social. Para el período comprendido entre 1954 y 2009. Estudio de caso: CAFAM.* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Departamento Nacional de Planeación (20 de octubre de 2020). *Vivienda y entornos dignos e incluyentes.* <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Equidad/Vivienda-y-entornos-dignos-e-incluyentes.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (25 de octubre de 2020). <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). *Manual estructura del Estado del Sector Vivienda Ciudad y Territorio*.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/14_Sector_Vivienda_Ciudad_y_Territorio.pdf

El Tiempo (11 de febrero de 2006). *Reviven el Consejo Superior de Vivienda*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1913163>

El Tiempo. (2015). *La vivienda gratis número 100.000 se entregó este jueves*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16441016#:~:text=En términos de inversión%2C este,la Nación durante un año.>

Franco, R. (2004). *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*.

Fondo Nacional del Ahorro. (2011) Resolución 64 de 2011. Por medio de la cual se actualizan y compendian las funciones de las dependencias del Fondo Nacional del Ahorro.

González Briñez, M. H., Prieto Villar, V. A., y Neuta Barbosa, Z. A. (2013). Evolución de la política de vivienda en Colombia. In *Documento de investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, para la Especialización de Gestión Empresarial*.
<http://alejandria.poligran.edu.co/handle/10823/591>

Gunturiz, A. (Sin fecha). *Institucionalización de las políticas contra la pobreza en Colombia: 30 años de cambio gradual*. (Tesis Doctoral) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Higuera Jiménez, D. M., y Sánchez Cubides, P. A. (2018). Derecho fundamental a la vivienda y políticas públicas en Colombia. *Revista Principia Iuris*, 17(30), 31.

Julio-Estrada, J., y Cáceres, L. (2018). De una política de vivienda (2010-2014) a la consolidación de las bases de una política habitacional (2015-2018): la vivienda y su entorno en los ocho años del gobierno Santos. In *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia* (p. 240). <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguiimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>

- Libertun de Duren, N. (2017). *La carga de la vivienda de interés social. Comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México* (IDB-WP-812). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-carga-de-la-vivienda-de-interés-social-Comparación-entre-hogares-de-la-periferia-y-del-centro-en-ciudades-de-Brasil-Colombia-y-México.pdf>
- Martínez, R., y Maldonado, C. (2017). Institucionalidad y desarrollo social. In CEPAL (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (Libros de, pp. 23–50). Naciones Unidas. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/39214/dp-w312-Institucionalidad.pdf>
- Max- Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986). *Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro*. Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf
- Morales, D., Restrepo, J., Calderón, M, y García, W. (2013). Déficit cualitativo de la vivienda en Colombia, Una reflexión desde el hábitat residencial urbano. Estudio de caso: municipios La Dorada y Norcasia, Caldas, Colombia. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *s.f.*, Plan Integrado de Planeación y Gestión Institucional 2010-2014.
- MINURVI (27 de abril de 2021). <https://comunidades.cepal.org/ciudades/es/grupos/minurvi>
- MINURVI (1 de junio de 2021). <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/semillero-de-propietarios>
- Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos
- Naciones Unidas. (1949). Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.
- Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el estatuto de los refugiados.
- Naciones Unidas. (1965). Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Naciones Unidas. (1969). Convenio de Viena

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación
Contra la Mujer.

Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Naciones Unidas. (2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Organización Internacional del Trabajo (1962). Convenio Nro.117 sobre normas y objetivos básicos
de la política social.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (2011). *Prosperidad para todos*.

Plan Nacional Desarrollo 2014-2018. (2015). *Todos por un nuevo país*.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. (2019). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*.

Plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Prosperidad para todos*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/10C.%20Cap%C3%ADtulo%20IX.pdf>

Plan de inversiones del Plan Nacional Desarrollo 2014-2018. *Todos por un nuevo país*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>

Plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>

Presidencia de la República. (1994). Decreto 1524 de 1994. Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República. (1968). Decreto 3118 de 1968. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República. (2003). Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».

Presidencia de la República. (2007). Decreto 2883 de 2007 Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA.

Presidencia de la República, (2007). Decreto 4665. Por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos

Presidencia de la República. (2009). Decreto 2190 de 2009. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

Presidencia de la República. (2011). Decreto 3571 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Presidencia de la República, (2014). Decreto 2573. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República. (2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077,

Presidencia de la República. (2015). Decreto 2411 de 2015. Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los Programas de Vivienda Gratuita y de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República, (2015). Decreto 1083. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1581 de 2015 Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo que respecta a la cobertura de tasa de interés para los potenciales deudores del crédito pertenecientes a los hogares que resulten beneficiarios del Programa de Promoción de –Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya

Presidencia de la República. (2015). Decreto 0428 de 2015 Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social-"Mi Casa Ya"

Presidencia de la República. (2016). Decreto 1385 de 2016 Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 de Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a los hogares que pertenezcan a pueblos y comunidades indígenas en atención a su situación de vulnerabilidad.

Presidencia de la República. (2016). Decreto 1516 de 2016 Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con el incumplimiento en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social urbana

Presidencia de la República. (2017). Decreto 729 de 2017 Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa Ya

Ramacciotti, K. (2010). Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 3(3), 193-193.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. En *Banco Interamericano de Desarrollo* (No. 52; Documentos de Trabajo). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291>

Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social. In *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. (pp. 1–24). Prometeo libros. http://www.top.org.ar/mdc_gps/Repetto_2008_-_cap_V.pdf

Repetto, F., Sanguinetti, J., y Tommasi, M. (2002). *La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe* (Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe).

Revista Semana. (2018). *2,6 billones de pesos ha invertido el gobierno nacional en Mi Casa Ya*. [https://www.semana.com/26-billones-de-pesos-ha-invertido-el-gobierno-nacional-en-mi-casa-ya/577302/#:~:text=2%2C6 billones de pesos,nacional en Mi Casa Ya](https://www.semana.com/26-billones-de-pesos-ha-invertido-el-gobierno-nacional-en-mi-casa-ya/577302/#:~:text=2%2C6%20billones%20de%20pesos,nacional%20en%20Mi%20Casa%20Ya)

SINERGIA (20 de octubre de 2020). <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

- Suárez Arroyo, N. R. (2007). La investigación documental paso a paso. *Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones*.
- Székely, M. (2006). *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*.
[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2405/Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Politica Social en América Latina.pdf?sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2405/Midiendo_el_Nivel_de_Institucionalidad_de_la_Politica_Social_en_América_Latina.pdf?sequence=1)
- Székely, M. (2010). Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina. In *Institucionalidad social en América Latina* (p. 333).
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/39214/dp-w312-Institucionalidad.pdf>
- Universidad del Rosario. (2007). POLÍTICA DE VIVIENDA: Alcances y perspectivas. In *Universidad, ciencia y desarrollo* (Vol. 2).
- Urban Housing Practitioners Hub.(21 de octubre de 2020). UHPH,
<https://www.uhph.org/es/foro?op=2>
- Vieytes, R. (2004a). Capítulo 6. Diseños con datos secundarios. En *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*. Editorial De Las Ciencias.
- Vieytes, R. (2004b). Capítulo 20. Comentarios acerca del planteo de investigaciones cualitativas. En *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*. Editorial De Las Ciencias.

Anexos

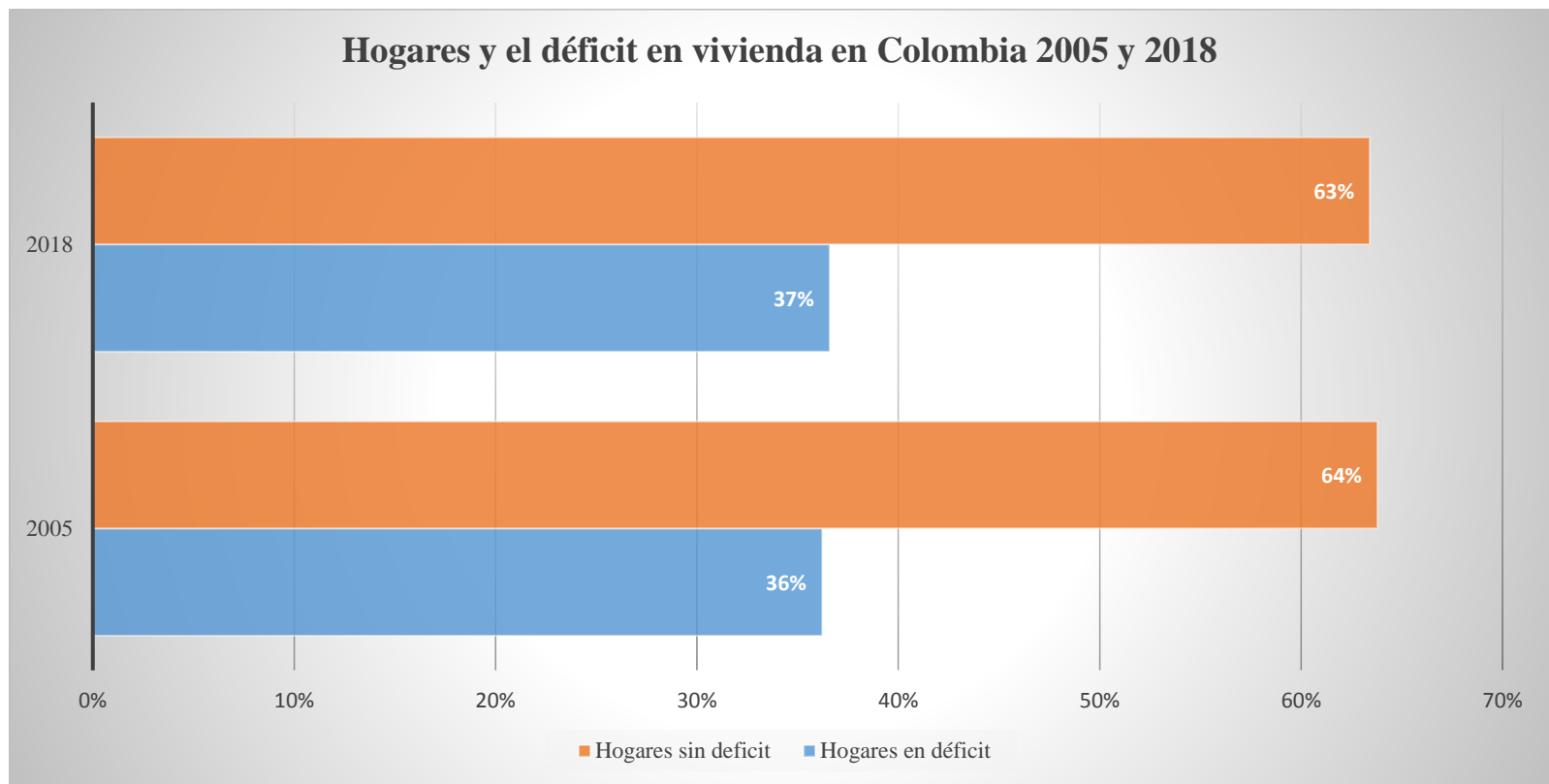
a. Déficit habitacional en Colombia 2005 y 2018

Hogares y el déficit en vivienda en Colombia				
	2005	%	2018	%
Total hogares	10.570.899	100%	14060645	100
Hogares en déficit	3828055,4	36%	5144445	37%
Hogares sin déficit	6742843,6	64%	8916200	63%

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 realizado por el DANE

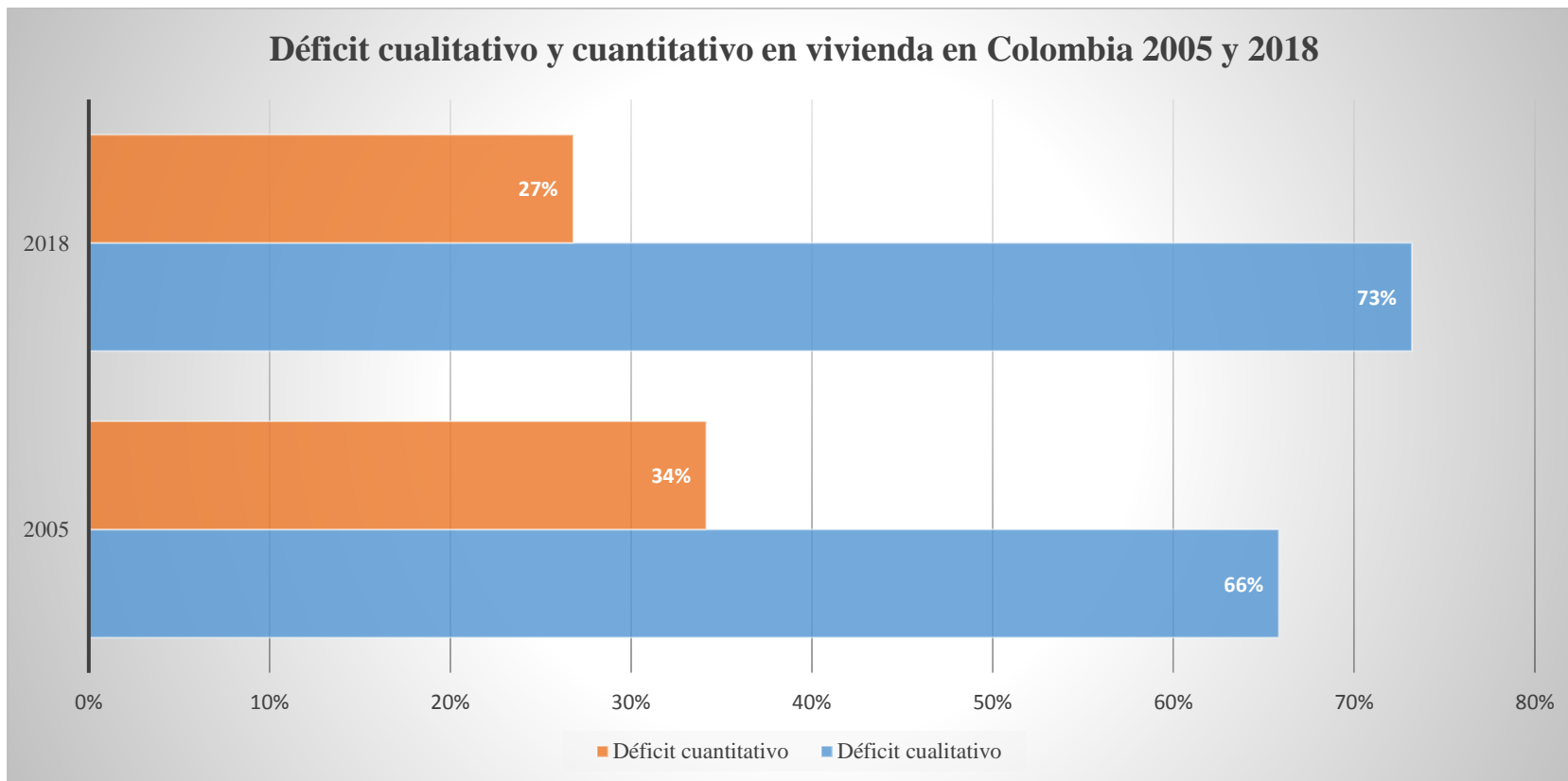
Hogares y el déficit cualitativo y cuantitativo en vivienda en Colombia				
	2005	%	2018	%
Total déficit en hogares	3.828.055	100%	5144445	100%
Déficit cualitativo	2520298,2	66%	3765616	73%
Déficit cuantitativo	1307757,2	34%	1378829	27%

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 realizado por el DANE



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 realizado por el DANE

Déficit cualitativo y cuantitativo en vivienda en Colombia 2005 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 realizado por el DANE

b. Estado de la institucionalidad social en Colombia según la CEPAL

Dimensión jurídico normativa

Adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales

[Ver situación regional](#)

 Ratificado / Adherido
  Firmado
  Sin firma / ratificación

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Convención sobre los derechos del niño	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
29 octubre 1969	2 septiembre 1981	10 mayo 2011	19 enero 1982	28 enero 1991	24 mayo 1995	9 mayo 1995
Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Mención constitucional de temas sectoriales

Ver situación regional

✓ Mención explícita ✓ Mención indirecta ✗ No menciona

Año de última Constitución observada	Niños y adolescentes	Jóvenes	Personas de edad	Mujeres	Personas con discapacidad	Afrodescendientes e Indígenas	Personas migrantes	Educación Pública	Trabajo y Seguridad Social	Vivienda Social	Salud Pública	Desarrollo Social
1991	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Mención constitucional de temas sectoriales

Ver situación regional

✓ Mención explícita ✓ Mención indirecta ✗ No menciona


Año de última Constitución observada	Niños y adolescentes	Jóvenes	Personas de edad	Mujeres	Personas con discapacidad	Afrodescendientes e Indígenas	Personas migrantes	Educación Pública	Trabajo y Seguridad Social	Vivienda Social	Salud Pública	Desarrollo Social
1991	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles	Ver detalles

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Dimensión organizacional


Principal instancia de coordinación intersectorial

 Ver situación regional

País	Colombia
Principal instancia	Consejo Nacional de Política Económica y Social 
Año de creación	1958
Instancia coordinadora	Departamento Nacional de Planeación (presidente(a) de la república)
Miembros	Vicepresidencia, todos los ministerios, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.
Coordinador/a	Iván Duque (2018)
Mardato	Máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

Principal instancia dedicada al desarrollo social


 Ver situación regional

País	Colombia
Principal instancia	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 
Año de creación	2011
Misión	Es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Su misión consiste en diseñar, coordinar, e implementar políticas públicas para la inclusión social y la reconciliación?
Titular	Susana Correa Borrero (2018)

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Instituciones para la protección de los segmentos poblacionales

 Ver situación regional

 No se dispone de información oficial

Segmento poblacional	Niños y adolescentes	Jóvenes	Personas de edad	Personas con discapacidad	Mujeres	Personas migrantes
Principal instancia de protección	Comisión Intersectorial para la Atención integral a la Primera Infancia	Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Consejo Nacional del Adulto Mayor.	Consejo Nacional de la Discapacidad	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Migración Colombia
Instrumento legal	Ley núm. 1804 – Establece una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (2016)	Estatuto de ciudadanía juvenil (Ley núm. 1622)	Ley 1251 de 2008	Ley 361 y Ley 1618	X	Decreto N° 834 de 2013, por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

Dimensión técnico operativa

Herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales

Ver situación regional

✓ Presenta herramienta ✗ No presenta

Actor de protección social de mayor jerarquía y presencia	Nivel técnico - operativo							
	Registro Único de Participantes	Sistema Integrado de Administración Financiera /b	Plan Sectorial de Desarrollo Social	Transparencia - Sistema de acceso a la información pública del Estado	Sistema Integrado de Información Social		Instancias de evaluación de los programas sociales	
					General	Sectorial	General	Sectorial
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓

Fuente: CEPAL (28 de agosto de 2020) Institucionalidad Social en América Latina. <https://dds.cepal.org/bdips/pais.php?id=co>

c. Metas sobre la asistencia técnica a entidades territoriales para la revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT)

Metas

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios capacitados y/o apoyados técnicamente para la revisión de planes de ordenamiento territorial (POT)	0	400

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios capacitados en la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de sus POT	0	400
Municipios capacitados en la elaboración del inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo	0	250

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.380

d. Meta para la construcción de un catastro moderno, eficiente y multipropósito

Metas

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de predios urbanos actualizados catastralmente	80,4 %	90 %

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.383

e. Metas para la reducción del déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Personas en situación de déficit cuantitativo de vivienda de acuerdo con el IPM	707.107	565.685
Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas	858.958	800.000
Viviendas de interés prioritario y social iniciadas con apoyo de Fonvivienda	241.886	300.000
Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados con apoyo de las CCF	122.987	100.000
Hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie con acompañamiento familiar y comunitario	22.804	100.000
Soluciones de vivienda entregadas por el Fondo de Adaptación (urbanas)	2.932	24.253

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.384

f. Metas para el fortalecimiento de los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos

Producto (asociado a la meta intermedia de IPM)	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas con acceso a agua potable	41.877.000	44.477.000
Personas con acceso a una solución de alcantarillado	39.469.000	42.369.000

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.389

g. Metas para fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	2.300.000

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pp. 390-391

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
PDA con planes de aseguramiento en implementación	22	32
Municipios con acciones de reducción del riesgo por desabastecimiento en temporada seca ejecutadas*	0	28

* Las acciones están orientadas en los 312 municipios que han sido identificados por el MinVivienda con algún riesgo por desabastecimiento en temporada seca.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pp. 390-391

h. Metas para fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	36,68 %	41 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Sistemas de tratamiento de aguas residuales	622	628



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pp.392-393

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	79 %	83 %







Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios que pasan a disponer en un nuevo sitio de disposición final	0	3
Municipios que disponen en un sitio disposición final existente	874	916
Porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados	17 %	20 %

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pp.392-393

i. Indicadores de resultado en el Plan nacional de desarrollo 2018-2022











Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Agricultura y Desarrollo Rural	Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural	51,6 %	48,2 %		

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.336













Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda	9,75 %	8,50 %		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda	5,22 %	4,00 %		
Agricultura y Desarrollo Rural	Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipios PDET	63,0%	48,2%		

T: Indicador Transformacional/ Prioridad Sectorial.
Fuente: DNP, sectores.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.337

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Agricultura y Desarrollo Rural	Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales	Viviendas de interés social rurales construidas	39.820	41.400		
Agricultura y Desarrollo Rural	Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de Interés social rural mejoradas* (T)	11.381	40.000		
Agricultura y Desarrollo Rural	Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de Interés social rural tituladas* (T)	0	10.000		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda (DPS) * (T)	8.972	128.000		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de interés social urbanas mejoradas (Fonvivienda)* (T)	8.219	112.590		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con incentivos de reducción de carencias habitacionales (DPS)* (T)**	47.035	119.412		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS)* (T)	0	77.588		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios (MinVivienda)* (T)	0	55.810		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas urbanas de interés social tituladas* (T)	0	56.600		

Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	37.732	135.000		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda	110.711	120.000		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social urbanas iniciadas (T)	492.003	520.000		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana (T)	0	200.000		 

*Estos indicadores hacen parte de la mega meta: hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda y/o entorno. La sumatoria de las metas de estos indicadores es igual a 600.000 mejoramientos de vivienda y/o entorno.

** En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

T: Indicador Transformacional/ Prioridad Sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p.338

j. Antecedentes de la situación de la política de vivienda 2018-2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Página web). Fecha de consulta 20 de octubre de 2020.

k. Metas de la política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Página web). Fecha de consulta 20 de octubre de 2020.

l. Financiación de la política de vivienda 2010-2022, (millones de pesos constantes)

SECTOR	2010-2014	2014-2018	2018-2022
PRIVADO	73313635	72204616	36300000
PÚBLICO	21.894.226	16.134.281	31300000

Fuente: Elaboración propia con fundamento en los datos presentes en los presupuestos generales cuatrienales, en los períodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2020.

m. Decretos relevantes para la consolidación de los programas y políticas del sector vivienda entre el año 2011 hasta el 2015

Decreto	Aspecto que regula
1921 de 2012	Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012 (por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones).

391 de 2012	Por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar y se fijan otras disposiciones
847 de 2013	Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones.
2391 de 2013	Por el cual se efectúan precisiones en las condiciones de los beneficiarios del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores” al que se refiere el Decreto número 1432 de 2013.
1432 de 2013	Por el cual se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
156 de 2013	Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones.
1287 de 2014	Por el cual se establecen los criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamientos de aguas residuales municipales.
2480 de 2014	Por el cual se modifican y precisan las condiciones en que se desarrollará el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores.
2726 de 2014	Por el cual se modifican y precisan las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana 100% en especie.

0428 de 2015	Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social-"Mi Casa Ya"
0349 de 2015	Por el cual se modifica el numeral 2 del artículo 4° del Decreto 161 del 5 de febrero de 2014 en cuanto a las fechas de desembolso de la cobertura de tasa de interés para los potenciales deudores de crédito pertenecientes a los hogares beneficiarios en el marco del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores” – VIPA

Fuente: Elaboración propia.

n. Resoluciones emitidas entre el 2011 y el 2019 relacionadas con el sector vivienda.

Resolución	Aspecto que regula	Fecha de emisión
0961 - 2019	Por la cual se amplía la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda de interés prioritario y social para áreas urbanas.	24/12/2019
0817 - 2019	Por la cual se fijan condiciones para la ejecución del Programa “semillero de propietarios – ahorradores”.	26/11/2019

0727 - 2019	Por la cual se establecen los mecanismos para estimular la construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de los que trata el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012.	17/10/2019
0168 - 2019	Por la cual se fijan condiciones para la ejecución de la fase inicial del Programa "Semillero de Propietarios".	22/03/2019
0095 - 2019	Por la cual se determina la implementación de la figura de Curador Urbano en diecinueve (19) municipios de acuerdo con su actividad edificadora.	14/02/2019
0915 - 2018	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Prioritario y Social para áreas urbanas.	29/11/2018
0830 - 2018	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribución de cupos de recursos en el marco de la segunda fase del programa de vivienda gratuita.	31/10/2018
0454 - 2018	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Prioritario y Social para áreas urbanas.	28/06/2018
0210 - 2018	Por la cual se establece la distribución de recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana durante la vigencia presupuestal 2018.	28/03/2018
0080 - 2018	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Prioritario y Social para áreas urbanas.	29/01/2018

0491 - 2017	Por la cual se efectúa un emplazamiento.	28/09/2017
0640 - 2017	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	28/09/2017
1523 - 2017	Por la cual se modifica la resolución 1845 de 2015, por medio de la que se asigna un (1) Subsidio Familiar de Vivienda de interés social urbano, al hogar de la señora FLORALBA SOTO CRUZ.	11/09/2017
0168 - 2017	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	30/03/2017
1051 - 2016	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	27/12/2016
0541 - 2016	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribución de cupos de recursos en el marco de la Segunda Etapa del Programa de Vivienda Gratuita.	29/07/2016
0459 - 2016	Por la cual se modifica la Resolución 0750 de 21 de noviembre de 2014, “Por la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional Pienta – Homenaje Comunero al Bicentenario de la Independencia, localizado en el municipio de Piedecuesta, departamento del Santander.	12/07/2016
0437 - 2016	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas Urbanas.	30/06/2016

0199 - 2016	Por la cual se establece la distribución de recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana durante la vigencia presupuestal 2016.	29/03/2016
0192 - 2016	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas Urbanas.	28/03/2016
0103 - 2016	Por la cual se definen los Departamentos y/o Municipios en los que se implementará el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi casa Ya.	23/02/2016
0093 - 2016	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA.	18/02/2016
0085 - 2016	Por la cual se asigna un (01) Subsidio Familiar de Vivienda para hogares independientes y afiliados a Caja de Compensación Familiar, en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social para Ahorradores VIPA al proyecto Parques de Bolívar Armenia, ubicado en Armenia en el departamento del Quindío y cuyo oferente es Constructora Bolívar Bogotá S.A.	25/01/2016
0031 - 2016	Por la cual se modifica la Resolución 2146 de 04 de noviembre de 2009, “Por medio de la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” ubicado en la zona sur Occidental del Municipio de Pereira”.	19/01/2016

0020 - 2016	Por la cual designa el representante del sector inmobiliario nacional para integrar el Consejo Superior de Vivienda.	15/01/2016
1090 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	29/12/2015
0773 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda de interés social para áreas urbanas.	30/09/2015
0607 - 2015	Por la cual se establecen las condiciones para la divulgación del Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa Ya, por parte de los vendedores de las viviendas que se ofrezcan en el marco del mismo.	30/07/2015
0565 - 2015	Por la cual se modifica la resolución 1453 de 27 de julio de 2009, "por medio de la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional 'Centro Occidente de Colombia San José' del municipio de Manizales, departamento de Caldas".	14/07/2015
0549 - 2015	Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la Guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones.	10/07/2015
0521 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	30/06/2015

0510 - 2015	Por la cual se designa el representante del sector inmobiliario nacional para integrar el Consejo Superior de Vivienda.	25/06/2015
0511 - 2015	Por la cual se designa el representante de los constructores para integrar el Consejo Superior de Vivienda.	25/06/2015
0494 - 2015	Por la cual se da cumplimiento al artículo 5° de la ley 1537 de 2012.	22/06/2015
0396 - 2015	Por medio de la cual se revoca la Resolución 0775 del 02 de diciembre de 2014 y la Resolución 0003 de 09 de enero de 2015.	05/06/2015
0128 - 2015	Por la cual se efectúa un emplazamiento.	26/05/2015
0289 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda de interés social para áreas urbanas.	30/04/2015
0209 - 2015	Por la cual se autoriza la intervención de treinta y dos (32) subsidios familiares de vivienda asignados por el Fondo Nacional de Vivienda.	06/04/2015
0201 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	31/03/2015

0182 - 2015	Por la cual se modifica la Resolución No 1687 del 3 de Septiembre de 2009 por medio de la cual adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de interés Social "Ciudad Verde" en el Municipio de Soacha departamento de Cundinamarca.	20/03/2015
0155 - 2015	Por la cual se definen los Departamentos y/o Municipios en los que se implementará el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa YA.	13/03/2015
0150 - 2015	Por la cual se decide la viabilidad para la designación de un curador urbano adicional en el municipio de Tuluá – Valle del Cauca.	10/03/2015
0365 - 2015	Por la cual se asignan 11 sfv en especie a hogares con selección directa, en el marco del programa de vivienda gratuita en el proyecto Urbanización Linda del municipio de Guadalupe en el departamento de Antioquia.	09/03/2015
0300 - 2015	Por la cual se asignan 116 sfv en especie a hogares por sorteo, en el marco del programa de vivienda gratuita en el proyecto villa karen del municipio de Sincelejo departamento de Sucre.	27/02/2015
0119 - 2015	Por la cual se definen las condiciones para la transferencia, entrega y legalización de subsidio familiar de vivienda urbana en especie.	25/02/2015
0065 - 2015	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	30/01/2015

0902-2014	Por la cual se modifica y se adiciona la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009, "Por medio de la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional 'Centro Occidente de Colombia San José' del Municipio de Manizales, Departamento de Caldas.	29/12/2014
0903-2014	Por medio de la cual se pone fin a una actuación administrativa y se archiva el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano denominado "Nueva Funza" ubicado en el Municipio de Funza, departamento de Cundinamarca.	29/12/2014
0890-2014	Por la cual se reglamenta el Decreto 2048 de 2014.	24/12/2014
0771-2014	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	28/11/2014
0750-2014	Por el cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional Pienta -Homenaje Comunero al Bicentenario de la Independencia, localizado en el municipio de Piedecuesta, departamento del Santander.	21/11/2014
0644 - 2014	Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano - PIDU, denominado "Ciudad del Campo Sur" ubicado en el municipio de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca.	14/10/2014
0628 - 2014	Por la cual se establecen criterios para realizar distribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA.	08/10/2014

0610 - 2014	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	30/09/2014
0448 - 2014	Por la cual se establecen los lineamientos para que los municipios y distritos recojan y suministren la información para conformar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastres.	17/07/2014
0420 - 2014	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.	15/07/2014
0414 - 2014	Por la cual se archiva la actuación administrativa del Macroproyecto de Interés Social Nacional "Caucaseco", ubicado en el Municipio de Palmira, Departamento del Valle del Cauca.	11/07/2014
0415 - 2014	Por medio de la cual se archiva la actuación administrativa del Proyecto integral de Desarrollo Urbano "La Inmaculada" ubicado en el Municipio de Bucaramanga, Departamento de Santander.	11/07/2014

0416 - 2014	Por medio del cual se archiva la actuación administrativa del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano "Villa Helena" ubicado en el Municipio de Piedecuesta, departamento de Santander.	11/07/2014
0400 - 2014	Por medio de la cual se pone fin a una actuación administrativa y se archiva el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano "Bosques de Los Lagos" ubicado en el municipio de Cartago, departamento de Valle del Cauca.	
0401 - 2014	Por la cual se archiva la actuación administrativa del Macroproyecto de Interés Social Nacional "Campo Verde", ubicado en el municipio de Montería, departamento de Córdoba.	08/07/2014
0402 - 2014	Por medio del cual se archiva la actuación administrativa del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano "La Esneda" ubicado en el municipio de Guadalajara de Buga, departamento de Valle del Cauca.	08/07/2014
0386 - 2014	Por la cual se archiva la actuación administrativa del Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudadela El Portillo", ubicado en el municipio de Rionegro, departamento de Antioquia.	27/06/2014
0387 - 2014	Por la cual se archiva la actuación administrativa del Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudad Nuevo Valledupar", ubicado en el municipio de Valledupar, departamento de Cesar.	27/06/2014

0388 - 2014	Por medio de la cual se archiva la actuación administrativa del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano "La Alsacia" ubicado en el municipio de Cajamarca, departamento de Tolima.	27/06/2014
0389 - 2014	Por la cual se adopta el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano - PIDU "Mirador del Frayle" localizado en el municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca.	27/06/2014
0289 - 2014	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	30/05/2014
0269 - 2014	Por la cual se reglamenta el Decreto 4808 de 2010, modificado por el Decreto 2762 de 2012 y se adoptan otras disposiciones.	20/05/2014
0903 - 2014	Por la cual se asignan veintinueve (29) Subsidios Familiares de Vivienda en Especie a hogares con selección directa, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita en el proyecto Metro 136 Usme de la ciudad de Bogotá D.C.	08/05/2014
0219 - 2014	Por la cual se decide no aprobar la viabilidad para adicionar el número de curadores urbanos ya existentes en el municipio de Guadalajara de Buga - Valle del Cauca.	24/04/2014
0180 - 2014	Por la cual se establece la distribución de recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés urbana durante la vigencia presupuestal 2014.	01/04/2014

0132 - 2014	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA.	13/03/2014
0072 - 2014	Por la cual se decide la viabilidad para la designación de curadores urbanos por primera vez en el municipio de Girón - Santander.	03/02/2014
0068 - 2014	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	31/01/2014
0725 - 2013	Por la cual se modifica la Resolución 2362 de 18 de diciembre de 2008, "Por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudad del Bicentenario" del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias", en el Departamento de Bolívar".	19/11/2013
0726 - 2013	Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano (PIDU) denominado "Bosques de Los Lagos" ubicado en el Municipio de Cartago, Departamento de Valle del Cauca.	19/11/2013
0694 - 2013	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	15/11/2013
0693 - 2013	Por la cual se modifica y se adiciona la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009, "Por medio de la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional 'Centro Occidente de Colombia San José' del municipio de Manizales, Departamento de Caldas".	13/11/2013

0640 - 2013	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.	24/10/2013
0512 - 2013	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	16/09/2013
0470 - 2013	Por la cual se da cumplimiento al artículo 53 del Decreto 2190 de 2009.	23/08/2013
0440 - 2013	Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.	14/08/2013
0441 - 2013	Por la cual se da cumplimiento al artículo 16 del Decreto 1432 del 5 de julio de 2013.	14/08/2013
0418 - 2013	Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 198 de 2013.	30/07/2013
0419 - 2013	Por la cual se pone fin a una actuación administrativa y se archiva el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Villa de la Esperanza", ubicado en el Municipio de Funza - Departamento de Cundinamarca.	30/07/2013

0368 - 2013	Por la cual se definen los municipios dentro del área de influencia de las ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes.	11/07/2013
0344 - 2013	Por la cual se establecen los lineamientos para el informe de lotes de que trata el artículo 45 de la Ley 1537 de 2012.	26/06/2013
0299 - 2013	Por medio de la cual se reglamenta parcialmente el Artículo 8 del Decreto 4911 de 2009.	07/06/2013
0298 - 2013	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	31/05/2013
0216 - 2013	Por la cual se pone fin a una actuación administrativa y se archiva el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano "Gramalote", ubicado en el Municipio de Gramalote - Departamento de Norte de Santander.	
0205 - 2013	Por la cual se adopta la metodología para definir la viabilidad de designar curadores urbanos por primera vez o adicionar el número de los ya existentes en los municipios o distritos, y determinar el factor municipal.	23/04/2013
0198 - 2013	Por la cual se reglamenta el Decreto 4808 de 2010, modificado por el Decreto 2762 de 2012 y se derogan las resoluciones 1539 de 2011 y 843 de 2012.	22/04/2013

0184 - 2013	Por medio de la cual se anuncia; por motivos de utilidad pública e interés social el Macroproyecto de Interés Social -nacional "Suratoque" en el Municipio de Floridablanca, Departamento.	15/04/2013
0168 - 2013	Por la cual se autoriza la inversión de treinta y dos (32) subsidios familiares de vivienda asignados por el Fondo Nacional de Vivienda.	02/04/2013
0120 - 2013	Por la cual se modifica la Resolución 502 de 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se dictan otras disposiciones.	01/03/2013
0067 - 2013	Por la cual se amplía la fecha de cierre de postulaciones para el subsidio familiar de vivienda que otorgará el Fondo Nacional de Vivienda a hogares vinculados al Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional – “San Antonio” en la ciudad de Buenaventura - Departamento del Valle.	04/02/2013
0058 - 2013	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	31/01/2013
0011 - 2013	Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 0608 del 19 de agosto de 2011 "por la cual se determinaron cupos para los planes de adquisición y construcción de vivienda de interés social prioritario en el concurso de recursos destinados para la promoción de oferta y demanda de vivienda para población en situación de desplazamiento.	18/01/2013

0937 - 2012	Por la cual se definen las condiciones para la transferencia, entrega y legalización del subsidio familiar de vivienda urbana en especie.	28/12/2012
0933 - 2012	Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano (PIDU) denominado "Mirador del Frayle" ubicado en el municipio de Candelaria, departamento del Valle del Cauca.	27/12/2012
0934 - 2012	Por la cual se adopta por motivos de utilidad pública e interés social la ampliación del área de planificación del Macroproyecto de Interés Social Nacional "San Antonio" en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.	27/12/2012
0931 - 2012	Por la cual se modifica la Resolución 1002 del 25 de mayo de 2010.	24/12/2012
0923 - 2012	Por la cual se señalan los municipios y distritos en los que se pueden formular Macroproyectos de impacto metropolitano o regional.	19/12/2012
0843 - 2012	Por la cual se adiciona la Resolución 1539 de 2011, que reglamenta el artículo 7 del Decreto 4808 de 2010.	04/12/2012

0673 - 2012	Por la cual se amplía la vigencia de unos subsidios familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	01/10/2012
0664 - 2012	Por la cual se modifica y se adiciona la Resolución 2146 de 4 de noviembre de 2009. Por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo" ubicado en la zona sur occidental del Municipio de Pereira.	26/09/2012
0565 - 2012	Por la cual se modifica el artículo 43 de la resolución N° 0057 del 04 de noviembre de 2011.	09/08/2012
0528 - 2012	Por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudadela del Valle" en el municipio de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca.	03/08/2012
0502 - 2012	En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 18 del artículo 6 del Decreto Ley 3571 de 2011, en desarrollo del artículo 5 de la Ley 1537 de 2012.	24/07/2012
0483 - 2012	Por medio de la cual se modifica la Resolución 1453 del 27 de julio de 2009. Por medio de la cual se Adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Centro Occidente de Colombia San José" en el municipio de Manizales, departamento del Caldas.	16/07/2012

0469 - 2012	Por la cual se establecen los documentos necesarios para elaborar los estudios y cumplir los requisitos señalados en los artículos 10 y 15 del Decreto 1310 de 2012, a fin de adelantar la evaluación técnica, financiera y jurídica de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, en las fases de prefactibilidad y formulación.	10/07/2012
0426 - 2012	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas.	29/06/2012
0340 - 2012	Por medio de la cual se aclara y modifica la Resolución N 2363 del 18 de diciembre de 2008. Por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional Nuevo Occidente "Viviendas con Corazón hacia Territorios Equitativos", ubicado en el área de desarrollo del plan parcial en suelo de expansión de Pajarito en el Municipio de Medellín.	04/05/2012
0271 - 2012	Por la cual se pone fin a una actuación administrativa y se archiva el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Copacabana", ubicado en el Municipio de Copacabana, Departamento de Antioquia.	25/04/2012
0208 - 2012	Por la cual se prorroga la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.	30/03/2012

0210 - 2012	Por la cual se establece la distribución de recursos para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana durante la vigencia 2012.	30/03/2012
0141 - 2012	Por la cual se modifican los artículos 4,5 y 8 de la resolución 1024 del 31 de mayo de 2011.	15/03/2012
0048 - 2012	Por la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional "La Italia", en el Municipio de Palmira, Valle del Cauca.	07/03/2012
0184 - 2012	Por la cual se establece la metodología para definir las metas mínimas para la gestión, financiamiento y construcción de vivienda para el período 2012-2015 y se dictan otras disposiciones.	14/02/2012
0039 - 2012	Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.	27/01/2012
0022 - 2012	Por la cual se modifica la resolución 1024 del 31 de mayo de 2011 y se dictan otras disposiciones.	18/01/2012
0053 - 2011	Por la cual se efectúa una delegación para suscribir actos administrativos.	03/11/2011

0032 - 2011	Por la cual se modifican los artículos 12, 15, 42, 44 y 45 de la Resolución 895 de 2011.	28/10/2011
0018 - 2011	Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano denominado "Gramalote" en el Municipio de Gramalote, Departamento de Norte de Santander.	25/10/2011
0019 - 2011	Por la cual se fijan las condiciones para el giro de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones.	25/10/2011
0003 - 2011	Por la cual se amplía la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda de interés social.	30/09/2011
0794 - 2011	Por medio de la cual se realiza una convocatoria para los aspirantes a formar parte del Consejo Superior de Vivienda.	03/05/2011
0204 - 2011	Por la cual se dicta el procedimiento interno para la adopción de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se establecen requisitos técnicos financieros y legales complementarios para su formulación y se crea el Comité Evaluador".	09/02/2011

0102 - 2011	Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Pesqueras" en el Municipio de Mosquera, Departamento de Cundinamarca.	27/01/2011
--------------------	---	------------

Fuente: Elaboración propia.

ñ. Leyes

Norma	Contenido
Ley 1523 de 2012	Por el cual se Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
Ley 1506 de 2012	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida.
Ley 1796 de 2016	Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la superintendencia de notariado y registro y se dictan otras disposiciones.

Ley 1848 de 2017	Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.
Ley 1977 de 2019	Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico.

Fuente: Elaboración propia.

o. Totalidad de decretos emitidos en el período 2011-2019

Año	Norma	Aspecto que regula
2019	Decreto 2058 - 2019	Por el cual se adiciona el capítulo 9 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda en modalidad de adquisición en el marco del Programa "Semillero de Propietarios -Ahorradores", y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 1829 - 2019	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 1533 - 2019	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1467 - 2019	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con el precio máximo de la Vivienda de Interés Social.
Decreto 1425 - 2019	Por el cual se subroga el capítulo 1, del título 3, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, con relación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento.
Decreto 0867 - 2019	Por el cual se adiciona el Capítulo 7, al Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con la implementación del Programa "Casa Digna, Vida Digna" y se dictan otras disposiciones.
Decreto 0673 - 2019	Por el cual se adiciona un inciso al artículo 2.3.6.3.5.15. de la sección 5, del capítulo 3, del título 6, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo relativo a las reglas de difusión en casos excepcionales.
Decreto 0282 - 2019	Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentando los artículos 8 y 9; de la Ley 1796 de 2016 en relación con las medidas de protección al comprador de vivienda nueva.

2018	Decreto 2412 - 2018	Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 2413 - 2018	Por la cual se adiciona el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento y Arrendamiento con opción de compra "Semillero de Propietarios" y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 2411 - 2018	Por el cual se corrige el artículo 2.1.1.1.4.1.3 del Decreto 1077 de 2015, en relación con la fórmula para la determinación de puntajes para la calificación de postulaciones de subsidio familiar de vivienda.
	Decreto 1335 - 2018	Por medio del cual se modifica el decreto 1077 de 2015, decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, en lo relacionado con el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas de los integrantes de la fuerza pública, que se encuentren en estado de vulnerabilidad y no cuenten con una solución habitacional y se adoptan otras disposiciones.
	Decreto 1207 - 2018	Por el cual se reglamenta el artículo 164 de la Ley 142 de 1994 y se adiciona una sección al Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con las inversiones ambientales de las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico, y se dictan otras disposiciones

	Decreto 0133 - 2018	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda, la expedición de certificaciones de elegibilidad y el otorgamiento de créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones.
2017	Decreto 2231 - 2017	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 2013 - 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en lo relacionado con la vigencia y prórroga de las licencias urbanísticas.
	Decreto 1784 - 2017	Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento. Y disposición final de residuos, sólidos en el servicio público de aseo.
	Decreto 1272 - 2017	Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley.

Decreto 1203 - 2017	Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 0945 - 2017	Por el cual se modifica parcialmente el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10.
Decreto 0729 - 2017	Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - Mi Casa Ya
Decreto 0631 - 2017	Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.3.4.3.1 del Capítulo 3, del título 4, de la parte 3 del Decreto 1077 de 2015
Decreto 0614 - 2017	Por el cual se modifica el artículo 2.3.2.5.5.5 transitorio, del Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 en lo relativo al período que tienen los municipios y distritos para ajustar los esquemas operativos de la actividad de aprovechamiento existentes al momento de entrada en vigencia del Decreto 596 de 2016
Decreto 0583 - 2017	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con las características de la vivienda de interés social y prioritario en tratamiento de renovación urbana, los requisitos de solicitud y trámite de las licencias urbanísticas y las cesiones anticipadas.

2016	Decreto 2141 - 2016	Por medio del cual se adiciona una sección al decreto 1076 de 2015, decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible, en lo relacionado con ajuste a la tasa retributiva.
	Decreto 1898 - 2016	Por el cual se adiciona el título 7, capítulo 1, a la parte 3, del libro 2 del decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales.
	Decreto 1516 - 2016	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con el incumplimiento en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social urbana
	Decreto 1385 - 2016	Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 de Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a los hogares que pertenezcan a pueblos y comunidades indígenas en atención a su situación de vulnerabilidad.
	Decreto 1197 - 2016	Por la cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas.
	Decreto 0596 - 2016	Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.

	Decreto 0412 - 2016	Por el cual se modifican los artículos 2.1.1.1.1.8 y 2.1.1.1.1.9 y se adiciona el artículo 2.1.1.1.4.2.5 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el monto del subsidio familiar de vivienda que otorgan las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones
2015	Decreto 2411 - 2015	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los Programas de Vivienda Gratuita y de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 2412 - 2015	Por el cual se modifican los artículos 2 y 3 del Decreto 2883 de 2007.
	Decreto 2218 - 2015	Por el cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la vivienda de interés social y prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas.
	Decreto 2095 - 2015	Por medio del cual se modifican los artículos 2.1.1.2.7.2.1., 2.1.1.2.7.2.3., y 2.1.1.2.7.2.4. del Capítulo Segundo, Sección 7 Subsección 2 del Decreto 1077 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del sector de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 1581 - 2015	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo que respecta a la cobertura de tasa de interés para los potenciales deudores del crédito pertenecientes a los hogares que resulten beneficiarios del Programa de Promoción de –Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya
Decreto 1547 - 2015	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el trámite de las solicitudes de las licencias urbanísticas
Decreto 1285 - 2015	Por el cual se modifica el decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones.
Decreto 1077 - 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
Decreto 0475 - 2015	Por el cual se reglamenta el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 0428 - 2015	Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya
Decreto 0349 - 2015	Por el cual se modifica el numeral 2 del artículo 4° del Decreto 161 del 5 de febrero de 2014 en cuanto a las fechas de desembolso de la cobertura de tasa de interés para los potenciales deudores de crédito pertenecientes a los hogares beneficiarios en el marco del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores” – VIPA

2014	Decreto 1953 - 2014	Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política
	Decreto 1484 - 2014	Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo.
	Decreto 1287 - 2014	Por el cual se establecen los criterios para el uso de los biosólidos generados en plantas de tratamientos de aguas residuales municipales.
	Decreto 0738 - 2014	Por el cual se reglamentan los términos para adelantar la negociación directa y la imposición de servidumbres por vía administrativa, de que trata el artículo 38 de la Ley 1682 de 2013.
	Decreto 0351 - 2014	Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades.
	Decreto 0199 - 2014	Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales (...)
2013	Decreto 3051 - 2013	Por el cual se adiciona un párrafo transitorio a los artículos 11 del Decreto 1040 de 2012 y 7 del Decreto 1639 de 2013.

	Decreto 3050 - 2013	Por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
	Decreto 2981 - 2013	Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.
	Decreto 2651 - 2013	Por el cual se modifica la planta de personal de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 2650 - 2013	Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

Decreto 2391 - 2013	Por el cual se efectúan precisiones en las condiciones de los beneficiarios del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, al que se refiere el Decreto 1432 de 2013.
Decreto 2328 - 2013	Por el cual se expiden disposiciones respecto a la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en Liquidación.
Decreto 2164 - 2013	Por el cual se modifica el Decreto 1921 de 2012.
Decreto 1871 - 2013	Por el cual se reglamenta la cofinanciación de los proyectos de inversión que se seleccionen en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, con recursos del Sistema General de Regalías.
Decreto 1773 - 2013	Por el cual se asignan unas funciones al Consejo Directivo del fondo Adaptación y se deroga parcialmente el Decreto 1159 de 2011.
Decreto 1686 - 2013	Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2 del Decreto 2490 de 2012.
Decreto 1639 - 2013	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1510 - 2013	Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
Decreto 1478 - 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2181 de 2006.

Decreto 1464 - 2013	Por el cual se establecen unas disposiciones para los notarios y registradores de instrumentos públicos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.
Decreto 1432 - 2013	Por el cual se reglamenta el párrafo 4° del artículo de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1670 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1373 - 2013	Por el cual se designa un representante ante la Junta Directiva de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas - S.A.S
Decreto 0920 - 2013	Por el cual se reglamenta el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos.
Decreto 0872 - 2013	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012.
Decreto 0847 - 2013	Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones.
Decreto 0701 - 2013	Por el cual se reglamentan los artículos 48 de la Ley 546 de 1999 y 123 de la Ley 1450 de 2011, en lo que respecta a la política contracíclica para el ofrecimiento de una cobertura de tasa de interés para vivienda nueva.
Decreto 0490 - 2013	Por el cual se modifican los artículos 7° y 9° del Decreto 1350 de 2012.
Decreto 0199 - 2013	Por el cual se reglamentan las condiciones para la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial o administrativa.

	Decreto 0156 - 2013	Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 0126 - 2013	Por el cual se reglamenta el tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano.
	Decreto 0075 - 2013	Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 0040 - 2013	Por el cual se designa Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio Ad-hoc. Listado de proyectos en donde el doctor Germán Vargas Lleras se declara impedido para conocer y decidir sobre asuntos relacionados sobre su ejecución.
	Decreto 0005 - 2013	Por el cual se designa Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio ad hoc. Por el cual se acepta el impedimento manifestado por el señor Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctor Germán Vargas Lleras, para conocer y decidir sobre los asuntos relacionados con la ejecución de proyectos que se adelanten por varias empresas de servicios públicos en distintos municipios, a las cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, brinda asistencia técnica y apoyo financiero, ya que a la fecha, los respectivos contratos de operación de servicios de agua potable y saneamiento básico deben ser reestructurados y posiblemente solicitan apoyo financiero de la Nación, y el señor Ministro tiene relación de amistad con los socios de las respectivas empresas de servicios públicos.
2012	Decreto 1190 - 2012	Por el cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.

Decreto 2786 - 2012	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1040 de 2012.
Decreto 2729 - 2012	Por la cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.
Decreto 2728 - 2012	Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto 2474 de 1999.
Decreto 2667 - 2012	Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones.
Decreto 2691 - 2012	Por el cual se crea la condecoración Medalla al Mérito "Patricio Samper Gnecco" por el aporte en materia de vivienda, desarrollo territorial y urbano, agua potable y saneamiento básico.
Decreto 2640 - 2012	Por medio del cual se establece un criterio de focalización, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2490 - 2012	Por el cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1537 de 2012.
Decreto 2469 - 2012	Por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto 2190 de 2009.
Decreto 2482 - 2012	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.
Decreto 2246 - 2012	Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2034 - 2012	Por el cual se designa Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio ad hoc. Por el cual se acepta el impedimento manifestado por el señor Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctor Germán Vargas Lleras, para conocer y decidir sobre los asuntos que por competencia deban ser resueltos por El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que estén relacionados directa o indirectamente con la empresa generadora y comercializadora de energía EMGESA SA ESP, particularmente en lo que tiene que ver con la ejecución del proyecto denominado "Construcción de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas para el Distrito Capital de Bogotá", el cual cuenta con apoyo financiero del Ministerio, por conducto del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.
Decreto 2031 - 2012	Por el cual se designa Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio ad hoc. Por el cual se acepta el impedimento manifestado por el señor Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctor Germán Vargas Lleras, para conocer y decidir sobre los asuntos, relacionados con la ejecución de proyectos que se adelanten por varias empresas de servicios públicos en distintos municipios, a las cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, brinda asistencia técnica y apoyo financiero, ya que a la fecha, los respectivos contratos de operación de servicios de agua potable y saneamiento básico deben ser reestructurados y posiblemente solicitan apoyo financiero de la Nación, y el señor Ministro tiene relación de amistad con los socios de las respectivas empresas de servicios públicos.
Decreto 2088 - 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1537 de 2012.
Decreto 2045 - 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 6° de la Ley 1537 de 2012
Decreto 1921 - 2012	Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.

Decreto 1873 - 2012	Por el cual se reglamenta el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, se crea el Mecanismo Departamental de Evaluación, Viabilización y Aprobación de Proyectos del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas regionales y/o departamentales que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se establecen sus requisitos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1772 - 2012	Por medio del cual se establece como criterio de focalización para acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a los hogares que tengan como miembro a deportistas y entrenadores medallistas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1629 - 2012	Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 4 y 5 de la ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1480 - 2012	Por el cual se designa Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por el cual se acepta el impedimento manifestado por el señor Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctor Germán Vargas Lleras, para conocer y decidir sobre los asuntos que por competencia deban ser resueltos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que estén relacionados directa o indirectamente con la empresa generadora y comercializadora de energía EMGESA S.A. E.S.P, particularmente en lo que tiene que ver con la ejecución del proyecto denominado "Construcción de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas para el Distrito Capital de Bogotá", el cual cuenta con apoyo financiero del Ministerio, por conducto del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.
Decreto 1463 - 2012	Por el cual se declara de Interés Nacional el Proyecto de Regulación del Río Tona - Embalse de Bucaramanga.

	Decreto 1350 - 2012	Por el cual se reglamentan el artículo 130 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
	Decreto 1310 - 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional.
	Decreto 1040 - 2012	Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones, y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral de estos recursos
	Decreto 0900 - 2012	Por el cual se modifican los Decretos No. 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.
	Decreto 0430 - 2012	Por el cual se modifica el artículo 20 del Decreto 1920 de 2011.
	Decreto 0391 - 2012	Por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar y se fijan otras disposiciones
	Decreto 0340 - 2012	Por el cual se modifica parcialmente el Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10.
	Decreto 0019 - 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
2011	Decreto 4923 - 2011	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.

Decreto 4916 - 2011	por el cual se modifica el artículo 2° del Decreto 1210 de 2011.
Decreto 4924 - 2011	Por el cual se establecen reglas que adicionan la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el otorgamiento de subsidios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
Decreto 4825 - 2011	Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 6 y 7 de la ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.
Decreto 4214 - 2011	Por el cual se modifica el Decreto 3200 de 2008.
Decreto 4213 - 2011	Por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008.
Decreto 3960 - 2011	Por el cual se establece la transferencia de recursos del subsidio familiar de vivienda urbana a cuentas de ahorro a favor de sus beneficiarios en las bolsas de recuperadores de residuos reciclables, afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia, damnificados por atentados terroristas, hogares que tengan como miembro a concejales que pertenezcan a municipios de categorías 4,5 y 6, postulación de ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable y de los Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional y Departamental.
Decreto 3571 - 2011	Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio

Decreto 1490 - 2011	Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 4821 de 2010.
----------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

p. Funciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA

El comité de expertos comisionado tiene como funciones i) la revisión y sometimiento a la comisión, planes de acción a corto, mediano y largo plazo, ii) asignar las tareas que le corresponden a los expertos y asignar los recursos necesarios para su ejecución, iii) fijar los lineamientos generales y el alcance técnico para los procesos de contratación necesarios para el cumplimiento de la misión institucional, iv) estudiar y decidir sobre los asuntos de la comisión, v) proponer orden del día, vi) presentar ante la comisión anteproyecto anual de presupuesto de la institución, vii) aprobar las actas de las sesiones del comité de expertos comisionados, viii) seleccionar el personal de libre nombramiento y remoción de la institución, ix) dar aval a la participación a los servidores a eventos relacionados con la misión de la institución, x) dirigir y coordinar las publicaciones de la comisión y, xi) unificar los criterios para la solicitud de información a las instituciones de su competencia (Artículo 2º del decreto 2883 de 2007⁶⁸).

El despacho del director ejecutivo, se encarga de: i) ordenar y dirigir la celebración de licitaciones, concursos y procesos de selección de contratistas, ii) coordinar con el presidente de la comisión la fecha de la sesión de comisión, iii) concertar el orden del día, iv) convocar y orientar las sesiones del comité de expertos, v) ejecutar las acciones pertinentes para que las decisiones que tome la comisión y el comité de expertos, se cumplan, vi) dirigir e impulsar la formulación de los diferentes planes y programas de la institución, vii) suscribir y expedir

⁶⁸ Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA

los documentos necesario para el funcionamiento de la comisión, viii) expedir los actos administrativos de carácter particular mediante los cuales se apruebe la contribución especial que cada prestador de servicios públicos domiciliarios sometidos a la regulación de la Institución debe pagar y resolver los recursos que se interpongan contra ellos, ix) presentar anteproyecto anual de presupuesto de la entidad, ante el comité de expertos, x) aprobar el proyecto del plan anual mensualizado y presentarlo ante la autoridad competente, xi) ejercer la función nominadora dentro de la institución, xii) establecer las directrices para la administración eficaz y eficiente de los recursos de la institución, xiii) ejercer la facultad disciplinaria y dirigir los sistemas de control interno y de gestión de la Institución, xiv) Convocar las audiencias y ordenar la práctica de pruebas necesarias para que la Comisión cumpla sus funciones, xv) delegar funciones, y xvi) presentar los informes que le ordene la ley (artículo 3° del decreto 2883 de 2007).

La oficina asesora jurídica tiene como funciones las siguientes: i) emitir conceptos jurídicos que se sometan a su consideración, ii) elaborar los proyectos de actos administrativos que expide la comisión, iii) ejercer la secretaría técnica de la comisión, coordinar la elaboración de actas y hacer control de legalidad de los actos que emite la entidad, iv) representar judicial y extrajudicialmente a la institución en los procesos que se instauren en su contra o que ésta adelante, v) compilar la normatividad, jurisprudencia y doctrina que guarde relación con las actividades que desempeña la institución, vi) notificar los actos administrativos que lo requieran, vii) sustanciar para decisión del director ejecutivo a decisión de instancia en los procesos disciplinarios que adelante la institución, y viii) publicar y comunicar los actos administrativos que expida la comisión (artículo 4° del decreto 2883 de 2007).

La oficina asesora de planeación por su parte, tiene a cargo las siguientes funciones: i) coordinar la elaboración del Plan Estratégico y de acción, agendas regulatorias y apoyar el proceso de su implementación, evaluación y seguimiento, ii) asesorar a la Dirección Ejecutiva en la implementación, puesta en marcha y mantenimiento de los sistemas de gestión y evaluación, iii) asesorar sobre la elaboración, ejecución y adecuación de planes y proyectos de competencia de ellas, iv) participar en la definición de estrategias y procedimientos para fortalecer espacios y mecanismos de participación ciudadana, v) asesorar la elaboración de manuales de procedimiento, en coordinación

con las diferentes dependencias de la institución, vi) ejecutar acciones tendientes a promover la simplificación y supresión de trámites, vii) desarrollar los temas con la gestión interinstitucional, viii) coordinar la actualización, inscripción y sustentación de los proyectos de inversión, ix) consolidar y presentarlos anteproyectos de presupuesto de inversión y funcionamiento de la entidad, x) coordinar las actividades necesarias para divulgar las decisiones que se tomen en el comité y en la comisión, xi) evaluar la satisfacción de los clientes de la comisión, xii) proyectar la imagen corporativa de la institución, xiii) coordinar las actividades de enlace con las entidades gubernamentales y de control político, y xiv) hacer seguimiento y verificación al cumplimiento de las decisiones que se tomen en los comités internos (artículo 5° del decreto 2883 de 2007).

En cuanto a la subdirección administrativa y financiera, las funciones que cumple en la institución son las siguientes: i) proponer, coordinar, y ejecutar las políticas, planes, programas y gestión financiera, ii) garantizar que los actos administrativos que impliquen manejo de recursos, iii) dirigir la prestación de servicios logísticos, administrativos y financieros, iv) coordinar la elaboración del proyecto de resolución general que determina la tarifa de contribución especial, v) coordinar y controlar la expedición de los actos administrativos de carácter particular que se relacionan con las contribuciones especiales, vi) dirigir las actividades de administración del talento humano, vii) ejercer la primera instancia en materia disciplinaria, viii) administrar en forma eficaz y eficiente los recursos, ix) consolidar la información administrativa y financiera, preparar y presentar aquellos informes que el gobierno nacional solicite, x) elaborar el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento y el programa anual de caja, xi) coordinar y ejecutar los procesos de contratación, xii) coordinar la gestión de seguridad y vigilancia, xiii) coordinar el manejo, clasificación, distribución y seguimiento de la correspondencia de la Institución, xiv) organizar y controlar el centro de documentación y el archivo central de la institución, y xv) dirigir y coordinar la administración de la plataforma tecnológica (artículo 6° del decreto 2883 de 2007).

La subdirección técnica cumple las siguientes funciones dentro de la institución: i) coordinar y presentar los estudios de diagnóstico sobre las distintas actividades y sectores de los servicios públicos, ii) coordinar la elaboración de estudios técnicos, económicos,

económicos y estadísticos para los proyectos de regulación de carácter general y particular, iii) preparar los actos administrativos de carácter general o particular y sus documentos de trabajo, iv) desarrollar metodologías de costos y tarifas y proyectar resoluciones, v) preparar estudios del impacto que generan las resoluciones y hacerles seguimiento, vi) coordinar la realización de estudios o medidas sobre las conductas que restringen la competencia o se constituyen en abuso de posesión dominante, vii) revisar los estudios de costos que remitan a la institución las personas prestadoras de los servicios públicos para la elaboración de concepto, viii) apoyar técnicamente a las instancias competentes, en los procesos tendientes a la suscripción de convenios de facturación conjunta, elaboración de conceptos para la toma de posesión de empresas, resolución de conflictos y demás asuntos de competencia de la institución., ix) participar en el desarrollo de modelos y programas necesarios para el ejercicio de las funciones regulatorias, x) desarrollar estudios que ayuden a definir los mecanismos de regulación de los servicios públicos en relación con las políticas sectoriales, xi) coordinar y ejecutar las estrategias de difusión y socialización de las propuestas y desarrollos regulatorios, xii) conceptuar y responder a las solicitudes y peticiones que radiquen a la entidad, xiii) recopilar, procesar, consolidar y revisar la información estadística necesaria para el desarrollo y seguimiento de las actividades de regulación económica y políticas, y xiv) coordinar el desarrollo de los sistemas de información requeridos como apoyo a la función reguladora y velar por su permanente integración al SSPD⁶⁹ (artículo 7° del decreto 2883 de 2007).

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁹ Sistema Único de Información desarrollado y administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

q. Estado del programa de vivienda 100.000 viviendas gratuitas.



Fecha de corte: 26 de Noviembre de 2015

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (página web), 07 de julio de 2021. Enlace: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/viviendas-100-subsidiadas>

r. Ejecución presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ejecución presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (valores totales en pesos colombianos con corte 31 de diciembre)						
Año	Apropiación vigente	Certificado de disponibilidad presupuestal	Compromisos	Obligaciones	Pagos	% de ejecución
2011	395.485.500.810,00	387.907.672.765,10	397.907.672.765,10	371.814.244.966,10	363.097.500.189,10	98,1
2012	2.092.009.473.910,00	2.081.469.803.886	2.081.461.082.721,59	2.054.016.882.936,85	1.594.106.783.146,87	99
2013	2.279.714.135.544,00	2.274.786.204.514,21	2.274.765.964.272,21	2.240.775.600.055,47	1.760.565.704.128,25	100
2014	1.911.162.845.210,00	1.899.389.091.688,09	1.899.081.485.000,86	1.887.700.857.559,16	1.635.334.175.194,57	99
2015	1.819.908.968.747,00	1.816.422.446.161,25	1.809.021.832.858,38	1.802.199.818.155,21	1.665.715.279.078,27	99
2016	2.136.131.558.057,00	2.134.919.730.833,36	2.134.873.106.445,36	2.131.454.044.799,78	1.845.831.648.806,24	100
2017	2.358.421.679.707,00	2.357.294.765.740,22	2.357.210.636.053,22	2.355.148.762.713,86	1.957.728.223.068,72	99,95
2018	2.395.463.268.277,00	2.389.815.999.753,87	2.389.712.384.777,87	1.980.108.659.226,99	1.976.567.789.229,57	100
2019	2.468.577.049.052,00	2.461.730.836.103,07	2.461.730.836.103,07	2.214.365.888.163,21	2.214.365.888.163,21	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes anuales de ejecución presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

s. Institucionalidad vinculada a la formulación de políticas sociales según el MVCT

Institucionalidad vinculada a la Formulación de Políticas Sectoriales

A manera de ilustración, se presenta una identificación de las principales instituciones que participan en la etapa de formulación de las políticas sectoriales.

Ámbito Nacional	
Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES	Aprueba (Cuando la Política se presenta a esta instancia)
Consejo Superior de Vivienda	Recomienda - Conceptúa
Departamento Nacional de Planeación Secretaría Técnica del CONPES	Coordina el proceso de Presentación al CONPES para aprobación
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Coordina el proceso al interior del Sector, determina contenidos temáticos y Compromisos
Entidades adscritas y/o vinculadas	Aportan criterios técnicos y contenidos temático

Ámbito Regional - Local

Gobernaciones

Construcción del Documento

Municipios

Identificación y presentación de Iniciativas.

Organizaciones
Comunitarias

Discusión de Propuestas

Sociedad Civil

Socialización de Documentos de Política

Adopción de Políticas a través de sus Planes
específico

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 1 de junio de 2021. <https://www.minvivienda.gov.co/ministerio/planeacion-gestion-y-control/planeacion-y-seguimiento/formulacion-y-evaluacion-de-politicas>