



Estado del arte sobre vivienda de interés social rural en Colombia. Ajustes normativos desde 1930 hasta 2015

State of the Art About Housing of Rural Social Interest in Colombia. Normative Settings from 1930 to 2015

César Augusto García Ubaque¹ María Fernanda Gil Hernández²

Para citar este artículo: : C. A. Garcia, M. F. Gil, "Estado del arte sobre vivienda de interés social rural em Colombia. Ajustes normativos desde 1930 hasta 2015". *Revista Vínculos*, vol 15, no 1, enero-junio 2018, 49-60. DOI: <https://doi.org/10.14483/2322939X.13006>.

Recibido: 23-02-2018 / **Aprobado:** 04-03-2018

Resumen

La vivienda es una de las locomotoras de crecimiento de un país, por ello el gobierno de Colombia desde los años 30 empieza a desarrollar mecanismos que mejoren las condiciones habitacionales de las familias; sin embargo, desde la mitad de la última década el principal crecimiento de población se encuentra en lo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dado el proceso de paz, buscar renovar la vida en el campo fortaleciendo la calidad de vida de los campesinos por medio de la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social rural (VISR). En este sentido, el presente artículo tiene como finalidad realizar un diagnóstico de la evolución política de Vivienda y una revisión de normativa expedida por el Gobierno nacional para el apoyo en temas de subsidio de vivienda, requisitos de las condiciones y valor de la vivienda, ahorro solicitado, condiciones de las familias, identificación de las entidades encargadas de la promoción de vivienda rural y asignación de subsidios. Se realizarán comparativos que muestran que el Gobierno nacional debe seguir trabajando

en el robustecimiento de normas que apoyen a las entidades, otorgantes de subsidio en requisitos presupuestales más acordes a los ingresos de las familias campesinas, así como las cuantificaciones de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) frente al área de terreno que poseen las diferentes familias campesinas. Finalmente, es importante la consolidación de resoluciones, decretos y leyes que expiden las diferentes entidades del estado que afectan áreas, presupuesto y requisitos para la construcción de vivienda de interés social rural.

Palabras clave: construcción de vivienda nueva, entidad oferente, entidad otorgante, subsidio de vivienda, vivienda de interés social rural (VISR).

Abstract

Housing is one of the locomotives of a country's growth, therefore the Government of Colombia since the 1930s begins to develop mechanisms that improve the conditions of housing families, although from the middle of the last decade the main growth of population

1. Ingeniero civil, magíster en Ingeniería Civil, doctor en Ingeniería. Profesor de la Universidad Distrital Francisco José De Caldas. Correo electrónico: cagarciau@udistrital.edu.co
2. Tecnóloga en Construcción Civiles, Caja de Compensación Familiar Compensar, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mfgilh@compensar.com

is located in the urban, the National Development Plan 2014-2018, given the peace process, seek to renew life in the country, strengthening the quality of life of the peasants, through the construction and improvement of housing interest Social Rural (VISR), this article is intended to carry out a diagnosis of the political evolution of housing and a review of regulations issued by the national Government for support on issues of housing subsidy, conditions and value requirements housing, saving requested, conditions of families and identification of the entities responsible for the promotion of rural housing and allocation of subsidies. We will find a comparison to show that the national Government should continue to work on strengthening of standards supporting preference-giving entities grant in budgetary requirements more consistent income of farm families, as well as the quantification of the family agricultural units (UAF) opposite the area of land that different households have. Finally, it is important to the consolidation of resolutions, decrees and laws that issued the different entities of the State that affect areas, budget, requirements for the construction of rural social housing.

Keywords: granting entity, housing subsidy, new housing construction, provider entity, rural social interest housing (VISR).

1. Introducción

La vivienda es uno de los medios de crecimiento de un país, en Colombia es un derecho como lo indica la constitución política de 1991:

Artículo 51: Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda [1].

El Gobierno siempre está en busca de fundar entidades, expedir normas y apoyar mecanismos como los subsidios y créditos hipotecarios con el fin de incentivar la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda de la población. Se encontrará que las

políticas de vivienda urbana están mejor estructuradas y organizadas, dado que la población en áreas urbanas es más alta por la concentración del conflicto armado en el campo, pero la administración actual se encuentra en proceso de paz y uno de los pilares de desarrollo es la recuperación del campo, por eso nacen normativas que apoyan el fortalecimiento y empoderamiento de las áreas rurales.

En el 2015 se expide el decreto 1071 y el decreto 1934 donde se identifican apuestas para mejorar la calidad de vida de la población rural en temas de vivienda por medio de incrementos en el valor del subsidio familiar de vivienda rural, aumento de espacios habitacionales y ampliación de áreas mínimas de la vivienda [2, 3], buscando alcanzar las metas planteadas en la Plan de Desarrollo Nacional de 2014-2018.

1.1 Revisión normativa

En Colombia el desarrollo de la política de vivienda data desde los años 30 con la creación del Caja Agraria, Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de crédito territorial (ICT) [4], con la reforma constitucional de 1936 empezaron cambios en la construcción de vivienda para obreros y granjas familiares, el Gobierno crea mecanismos para mejorar la calidad de vida de los campesinos y superar malas condiciones habitacionales [5].

En la década de los 50, luego del censo de 1951, Colombia contaba con una población de 11 548 172, de la cual habitan en áreas rurales 7 083 953 (61.1%) [6], dado los resultados la pobreza se concentra en la población campesina. Para esta época la vivienda se refiere a: “al cuarto o conjunto de cuartos habitados o por habitar, que haciendo parte de un edificio tuvieran entrada y servicios sanitarios independientes o a falta de estos, servicio de cocina exclusivo” [7], como por primera vez se tienen en cuenta los servicios sanitarios el Gobierno evidencia la importancia de fortalecer todo lo concerniente con saneamiento básico y agua potable, de lo cual se encargará para el campo el Instituto Nacional de Salud y, finalmente, los programas de vivienda rural

se transfieren a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero creada en 1957. La vivienda campesina se amplía en los tipos de soluciones de vivienda en el campo, se incluye el inquilinato como solución de vivienda, aparece el subsidio familiar de vivienda que es otorgado a la población dependiendo del número de hijos de cada núcleo familia. Para la reducción de costos en la construcción de vivienda se incentiva en prefabricados y nace el concepto de desarrollo progresivo³ [8].

El profesor Lauchlin Currie en 1961 en el documento "Operación Colombia" desarrolla cuatro estrategias que mostraban una reactivación de la economía del país generando empleo, planificando el crecimiento de las ciudades y construcción de viviendas urbanas, se incentiva a trasladar la mano de obra campesina a la industria [9]. Desde allí se ve cómo durante los próximos años los diferentes mecanismos creados para ahorro y crédito están destinados en su mayoría a la producción de vivienda en áreas urbanas dejando de lado la vivienda rural.

Con la Ley 135 de 1961 conocida como Ley de la Reforma Agraria nace el concepto de unidad agrícola familiar (UAF), las cuales buscan establecer el tamaño de los predios que se entregaran a las familias en programas de parcelación y colonización [10]. La extensión de las UAF, según la Ley 135, se debe ajustar cumpliendo dos condiciones:

- a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y

su familia. Es entendido, sin embargo que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas [11].

En temas de vivienda se funda en 1968 el Fondo Nacional del Ahorro, creado para empleados estatales, desde donde nacen programas habitacionales y programas de crédito para el control de la política habitacional [12].

Entre la década de los 70 y 90 se identifican en el mercado dos formas de producción de vivienda social, la producción informal o ilegal y la producción por asociaciones de vivienda reconocidas como operadores de política pública. El ICT establece el Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) para determinar el tipo de vivienda y, asimismo, determinar el crédito y beneficio de subsidio dependiendo de los ingresos de cada hogar. Por primera vez en el plan gobierno de 1982-1986 se establece una cuota de construcción de 400 000 viviendas [13].

Buscando soluciones para minimizar el déficit de vivienda, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) en la década de los 80 inician su participación en el mercado focalizando frentes de trabajo en estos puntos: suministrar vivienda o facilitar acceso a soluciones de vivienda, mejorar las soluciones de vivienda en función del ingreso, otorgar créditos para la adquisición y mejoramiento de la vivienda, facilitar la adquisición de materiales, prestar asesorías y capacitación para la construcción y mejoramiento de la vivienda, conformar unidades de asesoría técnica en materia de adjudicación y trámites [14]. En el 90 se liquida el ICT y el BCH, desde ese momento los municipios se encargarán de la operación y financiación de vivienda y manejarán el ordenamiento territorial. Finalmente, el ICT deja como balance cerca de 700 000 soluciones de vivienda, pero el Gobierno se enfrenta a la problemática que

3. La vivienda de desarrollo progresivo es la ampliación de la unidad básica (espacio múltiple, cocina, baño y patio) que las familias terminan de construir con el pasar de los años, pero conservando parámetros de diseño ya establecidos.

este creciente número sigue sin llegar a las personas más pobres [8].

La Ley 49 de 1990 trae uno de los principales aportes para cerrar esa brecha de llegar a los más pobres, donde, según el noveno capítulo “Financiación de la Vivienda de Interés Social”, se reglamenta que para las CCF con cargo en los recursos parafiscales los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda (SFV) serán hogares cuyos ingresos sean inferiores a cuatro SMMLV [15].

El siguiente año, en 1991, se expide la Ley 3 en la cual, como sustitución al ICT, surgen el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el Subsidio Nacional de Vivienda (SFV) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), instituciones que generaran un nuevo modelo de gestión. Por otro lado, según el artículo 3, el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará con el Ministerio de Agricultura las políticas y planes para desarrollar proyectos de vivienda rural; además, en el segundo capítulo establece las modalidades, soluciones de vivienda y recursos de financiación para la aplicación del SFV [16]. En el mismo año se expide el decreto 1167, donde se establecen los porcentajes de distribución de los recursos asignados del Presupuesto General de la Nación para vivienda rural así: (a) el 60% se destinará al programa de subsidios familiares de vivienda de interés social, en las áreas rurales y en los municipios con población menor a 15 000 habitantes; (b) el 40% restante se destinará a un programa de crédito para financiar viviendas de interés social (VIS), en las áreas rurales y en los municipios con población menor a 15 000 habitantes [17].

En 1997 se expide la Ley 388 que establece criterios de administración de las tierras con el ordenamiento territorial, determina la clasificación del suelo: “Artículo 33° Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” [18].

En cuanto a los recursos destinados para la vivienda de interés social rural prioritaria, la Ley 546 de

1999 define que el 20% de los recursos de Finagro serán destinados para programas de adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio [19].

El primer marco normativo cuyo objetivo se enmarca solo en política para vivienda de interés social rural nace en el año 2000 con el decreto 1133, definiendo el concepto de vivienda de interés social rural (VISR) y subsidio familiar para la vivienda de interés social rural [20], incluyendo por primera vez a las normativas de vivienda el concepto de las UAF, la Ley 160 de 1994 y la resolución 017 de 1995 reglamentan el cálculo de las UAF [21], [22], mientras que la resolución 041 de 1996 determina las extensiones de UAF para los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales del Incodec [23]. Las UAF responden a diferentes necesidades entre las cuales se encuentran evitar las subdivisiones de los predios rurales en áreas donde no se garantice la autosostenibilidad de una familia campesina y conservar las condiciones agrónomas de la región [24].

Continuando por la línea de reglamentación de VISR, se encuentra la expedición del decreto 1042 de 2003 en el cual se identifican los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social familias con niveles 1 y 2 del Sisbén; los principales aportes de este decreto son los parámetros que se establecen para Finagro en torno al crédito para la construcción y adquisición de VISR [25].

El decreto 1042 es derogado por el decreto 973 de 2005 cuyo principal aporte es el establecimiento de normas para los proyectos de Vivienda que deben ser presentados ante el Banco Agrario para la construcción de VISR [26].

En el 2010 se expiden diferentes normas para reglamentar, en primera instancia, todo el proceso de licencias de construcción con el decreto 1469 se hace énfasis en las parcelaciones y las subdivisiones de predios rurales en las cuales siempre se debe tener presente el conservar la naturaleza rural de los terrenos [27]. Por el lado de vivienda rural se expide el decreto 1160, el cual aumenta el valor del subsidio y se establece

un área mínima para las VISR [28], algunos artículos de este decreto se modifican en el decreto 900 de 2012 cuyo principal aporte es el aumento del valor del SFV [29].

Con el plan del actual Gobierno se deben articular las acciones públicas con accesos a servicios de calidad en vivienda, se desarrollarán condiciones para toda la población mediante políticas de habitabilidad rural bajo la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual busca la provisión de soluciones habitacionales integrales con diseños acordes con las necesidades y condiciones socioambientales de los hogares rurales [30]. De allí la expedición del decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, el cual recopila toda la normativa necesaria para acceso a diferentes tipos de crédito, presentación de proyectos y manejo administrativo para los pobladores rurales [2].

Finalmente, dada la amplitud de la normativa expedida frente a todo el sector agrario, se expide el decreto 1934, modificación del decreto 1071, el cual reglamenta los proyectos de vivienda, áreas de viviendas y valor del subsidio familiar de vivienda de interés rural (VISR), contempla el aumento del subsidio con el fin de ampliar acceso y cobertura habitacional rural, mejora los requisitos y crea diferentes incentivos de subsidio, ahorro y crédito, para las familias que viven en el campo [3].

1.2 Plan Nacional de Desarrollo

1.2.1. Contexto

El Plan Nacional de Desarrollo para el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) tiene tres pilares fundamentales, una Colombia en paz, equitativa y educada, dado esto surge el lema "Todos por un nuevo País".

Los objetivos para lograr una Colombia equitativa y sin pobreza extrema contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo son: (a) erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada; (b) reducir

las brechas poblacionales en materia de ingresos; (c) reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad; (d) promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones. Estableciendo cinco estrategias para alcanzar estos objetivos las cuales son: (a) competitividad e infraestructura, (b) movilidad social, (c) transformación del campo, (d) seguridad, justicia y democracia, (e) buen gobierno [30].

En el marco de la tercera estrategia de transformación del campo, se tiene que la zona rural colombiana contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país.

Se evidencia que en Colombia se ha presentado un desarrollo económico alto en los últimos años, pero este no se ha visto marcado en las condiciones de vida de la población rural, dadas las siguientes condiciones:

- 1) la persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo; 2) el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano - rurales; 3) la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos; 4) la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria; y, 5) la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario. Limitantes presentadas en un contexto nacional de grandes desequilibrios regionales y brechas entre zonas rurales [30].

1.2.2 Cifras

Según estadísticas detalladas en el plan de desarrollo de gobierno 2014-2018, en 2013 la pobreza es mayor en zonas rurales con un 42,8%, en zonas urbanas es de 26,9%, por ello se requiere desarrollar herramientas de disminución de estas cifras [30].

Siendo de gran importancia mejorar las condiciones de vivienda de la población rural.

El territorio colombiano está conformado por 84,7% municipios totalmente rurales [30] y, según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,4% de la población colombiana vive en zonas rurales [31]. En tema de ingresos el 75% de la población rural cuenta con un ingreso mensual inferior a un salario mínimo legal vigente. Como las actividades agropecuarias son las menos remuneradas se denota la baja capacidad de los hogares rurales para acumular activos. Por otro lado, se encuentran problemas en el ordenamiento social y productivo relacionado con la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. El 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, de los cuales el 75,6% tienen menos de cinco hectáreas [32] y de estos el 59% no cuentan con títulos de propiedad. [33].

En cifras de vulnerabilidad en temas de desastre y cambios climáticos durante el fenómeno de la niña 2010-2011, las viviendas rurales destruidas fueron 2,5 veces más que las viviendas urbanas. Finalmente, la brecha en condiciones habitacionales donde el déficit habitacional es de 59,0 % en lo rural contra 22,3 % en lo urbano [34].

2. Análisis

Se generarán diferentes comparativos de los principales factores que afectan la construcción de vivienda de interés social, tomando como primera instancia tanto urbana como rural en cifras de déficit, reglamentación de subsidio familiar de vivienda⁴, requisitos de vivienda de interés social y certificación de elegibilidad⁵; pasando específicamente al tema de VISR, se evaluarán las diferencias entre los decretos expedidos durante el año 2015 y, finalmente,

los requisitos para la adjudicación de subsidios y proceso para la presentación de proyectos ante las entidades otorgantes⁶.

2.1 Vivienda urbana contra rural

Como se mencionaba, el índice de pobreza en la región urbana (26.9%) es casi el doble del índice de pobreza rural (42,8%), en caso de la vivienda se encuentran también brechas dependiendo del uso del suelo donde estén ubicados los predios, los programas para disminuir los déficit de vivienda dependen de diferentes ministerios, los cuales están encargados de designar las entidades otorgantes de subsidios de vivienda de interés social. La Tabla 1 muestra un comparativo entre VIS en áreas rurales y urbanas.

2.2 Decreto 1071 de 2015 contra decreto 1934 de 2015

Luego de ser conocido el Plan de Desarrollo de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como representante, debe establecer las políticas públicas y condiciones para ejecutar los proyectos de VISR, expide el decreto 1071 de 2015 (26 de mayo de 2015), el cual compila las diferentes normativas administrativas que aplicaban al sector administrativo, agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y el decreto 1934 de 2015 (29 de septiembre de 2015), el cual modifica el decreto 1071 en diferentes condiciones las cuales se verán en la Tabla 2.

2.3 Estructuración de proyectos

Las entidades encargadas de la asignación del subsidio familiar para la construcción de vivienda rural son

4. "El subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, el cual se otorga por una sola vez al beneficiario, y constituye en un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social".
5. "La elegibilidad de un proyecto o solución de vivienda de interés social rural es la verificación por parte de la entidad otorgante del subsidio, mediante un proceso de revisión, del cumplimiento de los aspectos técnicos, financieros y jurídicos del mismo exigidos en la normativa vigente".
6. "Entidad Otorgante: Entidad encargada de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural con Recursos del Presupuesto General de la Nación o de Contribuciones Para Fiscales" [3].

Tabla 1. Vivienda rural contra urbana

Ítem	Vivienda rural	Vivienda urbana
Déficit habitacional	59%	22,3%
Ministerio encargado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Vivienda [2]
Normativa	Decreto 1071 de 2015 y decreto 1934 de 2015	Decreto 1077 de 2015
Elegibilidad para los proyectos	Todos los proyectos necesitan elegibilidad. Dada por las CCF ⁷ y el Banco Agrario.	Municipios que no se encuentren categorizados 1, 2 y especiales. Dada por Findeter y CCF [35].
Tipos de subsidio	Construcción de Vivienda Rural Adquisición de Vivienda Rural Mejoramiento y saneamiento Básico [3]	Adquisición de Vivienda Nueva Adquisición de vivienda usada* Construcción en sitio Propio Mejoramiento para vivienda saludable* Mejoramiento de vivienda *(No aplica para CCF) [35]
Valor máximo de la vivienda	VISR 70 SMMLV [2]	VIP 70 SMMLV VIS 135 SMMLV [35]
Ahorro previo familias postulantes	No aplica para proyectos del Banco Agrario. Mínimo 10% del valor de la solución de vivienda, para afiliados a Cajas de Compensación.	Hogares con ingresos mayores a 2 SMMLV mínimo 10% del valor de la solución de vivienda
Valor máximo del subsidio	60 SMMLV	30 SMMLV

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Decreto 1071 y 1934.

	Decreto 1071 [2]	Decreto 1934 [3]
Construcción de vivienda nueva	Un lote terreno que tenga la posesión regular, pacífica e interrumpida, por un periodo superior a cinco (5) años, contados hasta fecha la postulación.	Un lote en el que uno o varios miembros del hogar demuestren la posesión regular por un período mínimo de cinco años, contados hasta la fecha de la postulación. Dicha posesión puede ser demostrada con carta expedida por parte del alcalde el municipio.
Condiciones vivienda	Área mínima 36 metros cuadrados construidos, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, habitaciones, cocina e instalaciones y domiciliarias	Área mínima cincuenta (50) metros cuadrados con un espacio múltiple, 3 habitaciones, cocina, baño, cuarto de alberca, incluyendo aparatos hidráulicos y sanitarios, así como la solución manejo residuales domésticas.
Estructura financiera del proyecto para VISR	Se aclara que no se debe incluir el valor del lote	No se nombra el valor del lote.
Limite en la cuantía del subsidio	Para soluciones de vivienda aprobadas por el Ministerio de Vivienda entre el 80% al 100%.	Para soluciones de vivienda aprobadas por el Ministerio de Vivienda entre el 70% al 100%. El restante debe ser aportado por la entidad oferente.
Valor del subsidio para construcción de vivienda rural (VISR)	24 SMMLV	55 SMMLV y 60* SMMLV *para población rural víctima del conflicto armado
Prohibiciones para hogares beneficiados por el subsidio	Deben habitar la solución de vivienda por mínimo cinco años.	Deben habitar la solución de vivienda por mínimo diez años.

Fuente: elaboración propia.

7. CCF: "Caja de Compensación Familiar: son una entidad de carácter privado, sin ánimo de lucro, de redistribución económica y naturaleza solidaria. Estas fueron creadas para mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores colombianos, por medio de la gestión y entrega de subsidios y servicios de una parte de los aportes de seguridad social que realizan los empleadores"

el banco Agrario de Colombia S.A. con recursos del presupuesto general de la nación y las CCF⁸ con las contribuciones parafiscales. En la Figura 1 se encuentran los principales pasos para la estructuración de un proyecto para VISR.

En la Tabla 3 se evidenciarán diferencias para la aplicación de subsidios por parte de las entidades otorgantes.

Finalmente, luego de revisar normativa, procedimiento y estructuras de proyectos, en la Tabla 4 se encuentran las ventajas y desventajas principales de la presentación de proyectos de VISR.

3. Conclusiones y reflexiones finales

Desde los años 30 se han expedido gran número de normativas para la conservación del campo en el área de vivienda, muchas sin aplicabilidad y sin cohesión unas con otras, hacen que el campo siga siendo poco rentable frente a la producción industrial de las ciudades [41]. En este caso, aunque siendo más fuerte la producción de VIS en las zonas urbanas que rurales, el actual Gobierno ha desarrollado incentivos para la recuperación del campo y mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos empezando por una vivienda digna. La puesta del Gobierno en la transformación del campo como una de las estrategias en el Plan de Gobierno es fuerte y como entidad promotora el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural durante los últimos años ha empezado a desarrollar mecanismos como los decretos reglamentarios para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de ese 30,4% [30] de población que vive en el campo. Se han implementado estrategias como el aumento del subsidio para construcción de vivienda rural, mejoramiento en tema de salubridad prestación de servicios públicos básicos energía, acueducto y alcantarillado, mayor número de espacios habitacionales y aumento de las áreas mínimas de la vivienda para evitar hacinamiento, pero todavía se encuentran muchas brechas entre la conexión entre la vivienda urbana y rural viendo cómo el decreto 1077 reglamentario de vivienda urbana es más organizado y puntual en requisitos para entidades actuantes como las cajas de compensación familiar y en temas de crédito y ahorro no se encuentran tantos vacíos.

El decreto 1071 y 1934 brindan parámetros para la estructuración de proyectos de VISR donde el cierre financiero está dado por (a) subsidio (Banco Agrario), (b) transporte de materiales (entidad oferente) y (c) lote (beneficiario), esto para proyectos presentados ante el Banco Agrario, la mencionada estructura no tiene en cuenta el cierre financiero para las familias afiliadas a las CCF, donde los beneficiarios deben, además del lote, contar con aportes como cesantías, ahorro o crédito para el cierre del presupuesto

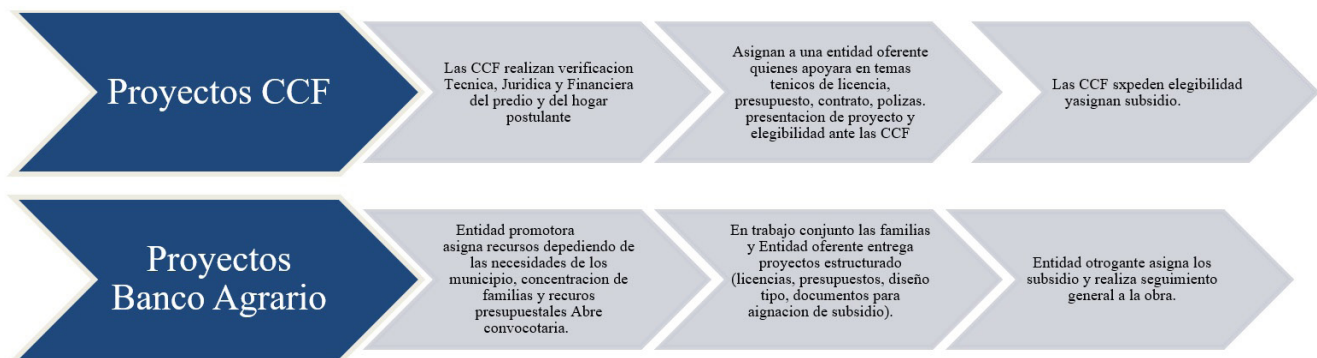


Figura 1. Procedimiento estructuración de proyectos de VISR

Fuente: elaboración propia siguiendo a [36], [37], [38].

8. Se toma como referencia los procedimientos de las CCF Compensar y Colsubsidio.

Tabla 3. Diferencias normativas de las entidades otorgantes

	Banco Agrario [39]	Cajas de compensación familiar [40]
Recursos	Presupuesto general de la nación en cada vigencia y los se obtengan de otras fuentes con destino.	Contribuciones parafiscales, serán los equivalentes al porcentaje que representen los trabajadores afiliados que habiten en suelo rural.
Número de viviendas por proyecto	Mínimo 5 Máximo 60	No tienen número mínimo ni máximo de soluciones de vivienda
Susceptibles a postulación	Hogares con puntaje de Sisben 40, hogares en situación de vulnerabilidad, hogares en resguardos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raciales y palenqueras.	Afiliados a las cajas de compensación familiar con ingresos inferiores a 4 SMMLV
Valor máximo de la solución de vivienda	70 SMMLV	70 SMMLV
Valor del subsidio	Construcción Vivienda Nueva Desde 55 SMMLV (Sin incluir el costo del transporte), hasta 60 SMMLV, el cual incluye los costos transporte materiales	Construcción vivienda nueva 55
Limite cuantía de subsidio	70% del valor del subsidio de vivienda para programas estratégicos podrán alcanzar el 100%	90% del valor de la solución de vivienda
Aportes contrapartida	En contrapartida de Entidad Oferente mínimo del veinte por ciento (20%) valor total la solución de vivienda. dieciocho por ciento (18%) deberá estar representado en dinero, y el dos por ciento (2%) restante representado en especie.	Aporte mínimo del 10% del valor de subsidio representados en crédito, cesantías o ahorros de los hogares postulantes al subsidio otorgado por Cajas de Compensación Familiar se ha condiciones proveerá el marco legal vigente aplicable.
Convocatoria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo determina fechas dependiendo de la vigencia presupuestal y disponibilidad de recursos	Depende de cada representante legal según recursos y demanda disponible
Aporte de entidad oferente	Transporte	No reglamentado
Ejecución de políticas	Comisión Intersectorial Vivienda Interés Social Rural, de Agricultura y Desarrollo Rural	Superintendencia de subsidio familiar
Vigencia de subsidios	Seis meses más Seis prorrogables	Doce meses mas Veinticuatro de prorrogas
Diseño Proyectos	Según escenario del proyecto. Existen tres escenarios. En todos se establece entre el banco agrario y la entidad operadora.	Dependiente de la licencia de construcción que tramite el oferente junto con la familia o en proyecto disperso la familia

Fuente: elaboración propia.

de obra, contribución que está por encima de los 4,7 millones de pesos, sin tener en cuenta que las familias deben contar con dinero suficiente para temas de escrituración, tramites de licencia de construcción y conexión a servicios públicos, costos que pueden o no ser incluidos dentro del valor del presupuesto del proyecto presentado ante las cajas de compensación, es importante que se reglamente la estructura para la presentación de proyectos de VISR por parte de las CCF y se deben crear estrategias de ahorro y microcréditos para las familias campesinas con el fin de lograr el cierre financiero para la presentación de proyectos.

Simplificando lo anterior en un ejemplo básico: la alimentación mensual para una familia de cuatro integrantes cuesta alrededor de 500 000 (sin tener

en cuenta vivienda y educación) y conociendo que el ingreso para el 75% de la población campesina es inferior a un SMMLV, la pregunta es ¿cómo una familia con un ingreso mensual de 781 242 (correspondiente a 1 SSMLV) consigue ahorrar un aproximado de 5 000 000 (6.4 SMMLV) para lograr junto con la entidad oferente presentar un proyecto de VISR ante la CCF?

Por otro lado, se encuentra que las entidades otorgantes del subsidio, Banco Agrario o cajas de compensación familiar, para adjudicar y legalizar los subsidios de vivienda deben contar con documentos (licencias y escrituras) donde se evidencie que lo que se va a construir y lo construido se encuentra bajo parámetros técnicos y jurídicos, en este punto nos existen dos problemáticas:

Tabla 4. Entidades otorgantes ventajas y desventajas.

	Cajas de compensación	Banco Agrario
Ventajas	Se reciben postulaciones durante todo el año. El diseño de la vivienda es a gusto del afiliado tramitan licencia junto con la entidad oferente. Se controlan los costos de la obra.	Al ser proyectos tipo los costos directos son mas bajos ⁹ . Convocatoria para proyectos nucleados ¹⁰ por la concentracion del recurso en la misma zona de aplicación de subsidio.
Desventajas	Dificultad para proyectos nucleados dado la dispersion de afiliados.	Las postulaciones dependen de la asignacion de recursos del presupuesto nacional. Por facilidad de presentacion de proyectos se acomodan los diseños de las viviendas a un diseño tipo para todas las familias del proyecto. Altos costos indirectos. Los recursos dependen del presupuesto del municipio, puede ser limitado.

Fuente: elaboración propia.

- La postulación y adjudicación de los subsidios las familias aplican si tienen posesión sana, regular e interrumpida por más de cinco años, la cual, según la Guía Presentación de Proyectos Banco Agrario, es dada un formato firmado por el alcalde del municipio o por el jefe del hogar postulante. Es importante aclarar que para poder realizar la titulación del predio ante notaria cuando el predio es por posesión, debe existir la sentencia judicial que permita protocolizar dicho acto por el notario, en este caso se deben tener en cuenta los trámites ante notaria y los gastos por concepto de escritura y registro los cuales deben solventar la familia para la legalización del SFV.
- Para el trámite de licencia de construcción, el cual es apoyado por la entidad oferente y la entidad otorgante, de proyectos, ya sean dispersos o nucleados, se debe tener en cuenta que según el parágrafo del artículo 3 del decreto 1197 de 2016, los poseedores podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de

reconocimiento de la existencia de la edificación [42], esto brinda un gran apoyo para la legalización de los predios por posesión, pero resulta la problemática de las áreas mínimas del predio donde se va a construir. Según la Guía Para La Formulación y Presentación de Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural el área mínima del lote para aplicar al programa de vivienda de interés social rural es de 160 m² (8m*20m), las oficinas de planeación y curadurías se enfrentan con el área de las UAF, normativas promovidas para evitar las subdivisiones de los lotes revisando la resolución 041 de 1996 las UAF áreas que oscilan entre una y veintidós hectáreas para los diferentes municipios del territorio nacional, esto lleva a que, para los predios con posesión que se encuentren por debajo de las UAF, no obtengan licencia de construcción,. Es importante redefinir y actualizar las condiciones para el cálculo de las UAF [43], por ejemplo una familia con un lote con área de 200m² afiliada a una CCF que vive en zona rural, con posesión

9. Proyectos desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación, los cuales cumplen con los espacios, montos y estructura para la presentación de proyectos frente al Banco Agrario.

10. La construcción de VISR puede hacerse de forma dispersa, soluciones de vivienda que se ejecutan en diferentes lotes y dada su distancia es posible la construcción del pozo séptico, donde los campos de infiltración no afecten ninguna de las partes de las viviendas vecinas; también de forma nucleada, soluciones de vivienda que por la distancia entre ellas se hace imposible la construcción de los pozos sépticos y se requiere de obras de urbanismo, redes de acueducto, alcantarillado y electricidad.

mayor a diez años no obtiene licencia de construcción ya que la UAF es de una hectárea, con llevando esto a no cumplir con los requisitos para obtener el SFV.

Referencias

- [1] Congreso de la República, “Constitución Política de Colombia”, 1991.
- [2] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1071 de 2015”, 2015.
- [3] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Decreto 1934 de 2015”, 2015.
- [4] Grupo de Investigación Facultad de Economía Universidad del Rosario, “Evolución Política de Vivienda en Colombia”, *Universidad, Ciencia y Desarrollo*, vol. 2, pp. 5-11, 2007.
- [5] Presidencia de la República de Colombia, “Reforma Constitucional de 1936”, 1936.
- [6] Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Distribución de la Población por Secciones y Áreas Urbano Rural Censo 1951”, 1951.
- [7] Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Distribución de la Población por Secciones y Áreas Urbano Rural Censo 1957”, 1957.
- [8] Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “Colombia: Cien Años de Políticas habitacionales”. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2014.
- [9] H. F. López, “Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano”, *Criterio Libre*, vol. 9, n.º. 14, pp. 21-42, 2011.
- [10] Y. Castro Forero, “La tierra y cómo repartirla: el caso de la Unidad Agrícola Familiar”. [En línea]. Disponible en: <https://www.razonpublica.com>
- [11] Congreso de la República de Colombia, “Ley 135 de 1961”, 1961.
- [12] J. A. Coronado, “Hábitat rural y hábitat autónomo: nuevos escenarios”, *Revista de la Universidad de la Salle*, n.º. 55, pp. 99-114, 2011.
- [13] Departamento Nacional de Planeación, “Cambio con equidad 1982-1986”, 1982.
- [14] Asocajas, “Normativa Vivienda”, 2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.asocajas.org.co>
- [15] Congreso de Colombia, “Ley 49 de 1990”, 1990.
- [16] Congreso de Colombia, “Ley 3 de 1991”, 1991.
- [17] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1167 de 1991”, 1991.
- [18] Congreso de Colombia, “Ley 388 de 1997”, 1997.
- [19] Congreso de Colombia, “Ley 546 de 1999”, 1999.
- [20] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1133 de 2000”, 2000.
- [21] Congreso de la República, “Ley 160 de 1994”, 1994.
- [22] Instituto Colombiano de Reforma Agraria, “Resolución 017 de 1995”, 1995.
- [23] Instituto Colombiano de Reforma Agraria, “Resolución 041 de 1996”, 1996.
- [24] A. Machado, “La reforma rural, una deuda social y política”. [En línea]. Disponible en: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>
- [25] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1042 de 2003”, 2003.
- [26] Presidencia de la República, “Decreto 973 de 2005”, 2005.
- [27] Presidencia de la República, “Decreto 1469 de 2010”, 2010.
- [28] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1160 de 2010”, 2010.
- [29] Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 900 de 2012”, 2012.
- [30] Departamento Nacional de Planeación, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, 2014.
- [31] Departamento Nacional de Planeación, “Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo”, 2014.
- [32] Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”, Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.
- [33] Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Encuesta de Calidad de Vida”, 2011.

- [34] Departamento Administrativo Nacional de Estadística, "Encuesta de Calidad de Vida", 2015.
- [35] Presidencia de la República de Colombia, "Decreto 1077 de 2015", 2015.
- [36] Caja de Compensación Colsubsidio, "Subsidio de construcción en sitio propio". [En línea]. Disponible en: <http://www.colsubsidio.com>
- [37] Caja de Compensación Familiar Compensar, "Construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda". [En línea]. Disponible en: <https://corporativo.compensar.com>
- [38] Banco Agrario de Colombia, "Guía para la formulación y presentación de proyectos de Vivienda de Interés Social Rural", 2012.
- [39] Banco Agrario de Colombia, "Reglamento Operativo Programa de Vivienda de Interés Social", 2015.
- [40] Caja de Compensación Familiar Compensar, "Manual Operativo Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural", Bogotá, 2015.
- [41] R. I. Pareja Mejía, "Ruralidad en Colombia", *Revista de la Universidad de la Salle*, n° 55, pp. 139-144, 2011.
- [42] Presidencia de la República de Colombia, "Decreto 1197 de 2016", 2016.
- [43] E. Rey, Y. Asprilla y J. A. Lizcano, "Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia", *Revista Tecnogestión*, vol. 11, no. 1, pp. 33-39, 2014.

