

**EL SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL COMO
INSTRUMENTO PÚBLICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA
RURAL EN ANTIOQUIA CON EL CONCURSO DE UNA CAJA DE
COMPENSACIÓN FAMILIAR**

CARLOS MARIO ESTRADA MOLINA

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN**

2017

**EL SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL COMO
INSTRUMENTO PÚBLICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA
RURAL EN ANTIOQUIA CON EL CONCURSO DE UNA CAJA DE
COMPENSACIÓN FAMILIAR**

CARLOS MARIO ESTRADA MOLINA

**Trabajo de Grado presentado para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas**

Asesor:

Adolfo León Maya Salazar

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN**

2017

Dedicatoria

A mis padres Armando y Amparo, por sus enseñanzas y buen ejemplo. A mi esposa Uri, e hijos Melisa y Simon por su solidaridad, comprensión y paciencia.

Agradecimientos

A la universidad EAFIT, por la oportunidad, al profesor Adolfo León Maya Salazar, por la exigencia y a Alexander Parra Castro, por el acompañamiento.

Contenido

Introducción.....	5
1. Política Pública de Vivienda.....	7
2. Situación actual de la vivienda rural.....	9
2.1 Porcentaje de viviendas con déficit cualitativo en Antioquia.....	14
2.2 Porcentaje de viviendas con déficit cuantitativo	15
2.3 Mapas de Antioquia por regiones con el déficit cualitativo y cuantitativo	16
3. Marco normativo e instrumentos de intervención	18
3.1 Papel de los actores y sus recursos	21
3.2 Papel de las Cajas de Compensación Familiar	25
3.3 Coordinación entre los diversos actores que inciden en su implementación	26
4. Alcances y debilidades del SVISR.....	29
4.1 Alcances.....	29
4.2 Debilidades	31
5. Conclusiones	33
6. Recomendaciones	35
Referencias.....	38

Introducción

Colombia tiene un gran camino por recorrer en materia de protección integral al sector rural, ruta que ha de concretarse mediante alianzas, esfuerzos integrales y articulados entre el Gobierno y el sector privado y al cual las Cajas de Compensación Familiar (CCF) pueden aportar su experiencia, capacidad de gestión, fortaleza institucional, oferta de servicios y conocimiento.

Pensar hoy en Colombia en la vigencia de un sistema de protección social moderno e incluyente, obliga a reconocer el aporte desarrollado por el sistema de subsidio familiar. En esta línea, expertos reconocen avances y liderazgo, el ex Ministro de Agricultura y actual Codirector del Banco de la República, José Antonio Ocampo Gaviria, enfatiza que el sistema de compensación familiar puede prestar un importante apoyo en esa tarea: “las Cajas de Compensación son un agente que ha sido extremadamente eficiente en el desenvolvimiento del Sistema de Protección Social Colombiano; además, es un sistema pionero y exitoso, casi que único en el mundo” (Ocampo, 2015, p. 15).

Disminuir la deuda social con el campo colombiano en aspectos políticos, económicos, sociales y ecológicos, demandará en el post acuerdo un gran esfuerzo económico y social, la definición de reformas de toda índole, consensos políticos y el desarrollo de instituciones nacionales y territoriales, con conocimiento técnico y contextual, que lideren la implementación de los acuerdos en el sector rural. Pero sobre todo afinar las alianzas entre el Estado y las CCF.

La implementación de los acuerdos de La Habana, exige enormes retos en materia de desarrollo social y económico, extender la protección a reinsertados, víctimas del conflicto y a todos los actores que han estado de manera directa o indirecta vinculados con esta lucha armada, con especial énfasis en las poblaciones rurales.

En Antioquia uno de los aspectos centrales de la deuda social con el campo tiene que ver con la vivienda rural, como bien fundamental de la estabilidad familiar y social. En este trabajo, se concibe la vivienda, como un lugar edificado para servir de alojamiento, que trasciende su naturaleza de bien físico construido o de mercancía de cambio, cuando se convierte en hogar por medio de la ocupación que llevan a cabo las personas que habitan en ellas; por esta razón, es justificable que el país se comprometa en reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda que se presenta en el departamento, principalmente en los grupos pobres y desfavorecidos de los beneficios del progreso y desarrollo nacional.

Los planteamientos anteriores conducen a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las condiciones que deben desarrollarse para que el instrumento público del subsidio de vivienda de interés social rural -SVISR- sea efectivo para el mejoramiento de la vivienda rural en Antioquia? Responder este interrogante exige analizar y explicar la pertinencia del subsidio familiar como un instrumento público idóneo para el mejoramiento de la vivienda rural en Antioquia. Igualmente, este estudio tiene el propósito de aportar unas recomendaciones de política pública desde el marco legal vigente, sus instrumentos, los actores, las limitaciones regulatorias actuales y sugerir algunos ajustes normativos para que el sistema de subsidio familiar pueda llegar con sus beneficios a las áreas excluidas del Departamento.

1. Política Pública de Vivienda

Según ONU – Hábitat:

Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural (ONU - HÁBITAT, 2010, p. 4).

Una política pública, "persigue restablecer una condición que se considera socialmente insatisfactoria y esto se consigue con instrumentos de naturaleza muy variada" (Ballart & Ramió, 2000, p. 487). En tanto que, "un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador" (Boussagnet, Jacquot & Ravinet, 2009, p. 69). En materia de vivienda, se considerarían: subsidios e impuestos, bonos y deducciones fiscales, entrega de lotes, subsidios a la tasa de

interés, formalización de predios urbanos y rurales, fomento al ahorro familiar, el crédito hipotecario, la habilitación de suelos y acceso a servicios públicos domiciliarios, equipamientos sociales y comunitarios y el SVISR ya sea en dinero o especie.

Una política pública está constituida por:

(...) el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (...) La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas (Arboleda, 2008, p. 69).

De igual forma: “Son las instituciones, entendidas como reglas de juego, y los actores (públicos, privados, comunidades) quienes en última instancia dan forma a las políticas públicas” (Arboleda, 2008, p. 69).

Dentro de este enfoque, el Estado concibió la política pública de vivienda rural con el fin de resolver las carencias que se han presentado de tiempo atrás. En esta dirección se entiende por déficit cuantitativo la diferencia entre los hogares constituidos y las viviendas existentes y el déficit cualitativo hace referencia a la baja calidad de la vivienda, representada en insuficiencia de servicios públicos básicos, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con características físicas inadecuadas (pisos de tierra, techos y paredes de madera o cartón, etc.), que requieren, para el primero, construcción de nuevas viviendas, y para el segundo, mejoramiento o ampliación de la habitación en la cual viven.

2. Situación actual de la vivienda rural

Entre los múltiples problemas que vive el departamento de Antioquia, el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo en el campo debe merecer ahora la atención que no se le prestó en el pasado, pues es claro que la ruralidad antioqueña presenta unas condiciones de habitabilidad precarias que no les permite disponer de una vivienda digna que satisfaga requisitos de higiene y calidad y que esté exenta de espacios que pongan en riesgo la integridad física y la salud de la familia. Fundamental para que se presente esta situación son los bajos ingresos que tienen la mayoría de los habitantes del campo. Situación en la que también incide la visión marginal que el Estado ha tenido en articular el campo en los planes y proyectos de desarrollo con un enfoque de equidad, además las CCF que pueden ser unas instituciones idóneas para atacar esta problemática, no pueden intervenir ya que la población campesina no posee una relación formal de trabajo.

La excesiva concentración de la tierra en el sector rural, según el indicador Gini, es de 0.86, según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC - (2012, p. 76), que aparece en el *Gran Atlas de la Propiedad Rural*, indica que en Colombia se presenta una de las más altas disparidades en la propiedad rural en América Latina y el mundo. Esta desigualdad, que viene en aumento, es consecuencia de un proceso histórico, de una débil articulación de las instituciones, ausente y fragmentada presencia de las políticas públicas, de la manipulación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla que por medio de la violencia despojaron de sus predios a miles de campesinos colombianos.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- 2015, el 69,9% de los predios, de menos de 5 hectáreas, ocupa menos del 5% del área censada, mientras que el 0,4% de los predios, con más de 500 hectáreas cada uno, concentra el 41,1%. Buena parte de los agricultores no cuenta con tierra en cantidades y calidades suficientes para subsistir y mejorar sus sistemas productivos y calidad de vida, con el agravante que muchos de ellos no tienen títulos de propiedad de las parcelas que poseen. Esto ha sido fuente constante de conflicto, superable con la implementación de una política integral que permita el desarrollo rural incluyente, productivo, sostenible y articulado al desarrollo urbano y a la globalización.

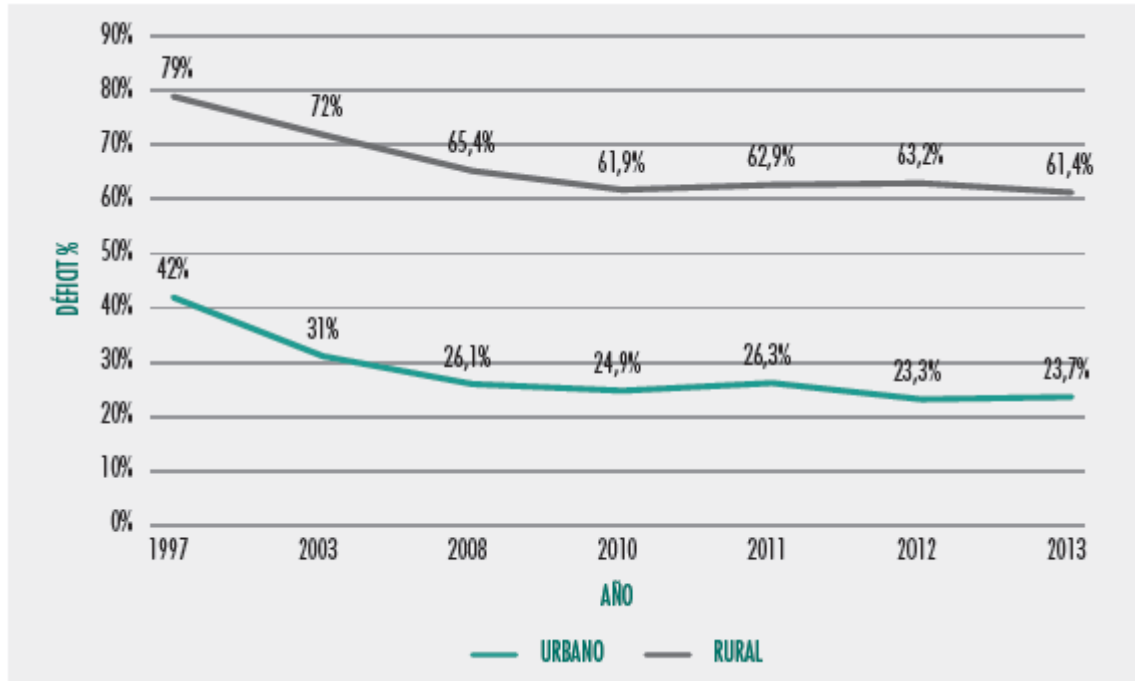
Focalizando la problemática en el hábitat y la vivienda rural en Colombia, existen indicadores preocupantes, un déficit en vivienda del 61.4% que afecta a 1.643.653 hogares; dentro de este déficit el mayor peso está asociado a la calidad de la vivienda que es del 56.7%, cuando el cuantitativo es del 4.74% (según cálculos Departamento Nacional de Planeación -DNP- con datos del DANE – Encuesta de Calidad de Vida –ECV-, 1997-2013). La mala calidad de la vivienda rural se relaciona con pisos en tierra o arena, cocina y baños que no garantizan la salud de la familia, falta de agua potable e inadecuada disposición de excretas y hacinamiento que atenta contra los procesos de convivencia y adecuadas relaciones familiares.

En el campo, según cálculos del DNP con datos del DANE – ECV, 1997-2013, los indicadores de carencias relevantes muestran que en agua potable hay un déficit del 30%, en disposición de excretas del 31%, 18.4% en inadecuados pisos de la vivienda y 12% en hacinamiento. Todo esto permite entender la enorme desigualdad en el campo. Pero a su vez, la pertinencia de una política pública que promueva el mejoramiento o disminución de estos indicadores.

La ruralidad presenta altos índices de pobreza multidimensional -IPM-, según el informe de la Misión para la Transformación del Campo, una persona está en situación de pobreza cuando se ve privado del goce de una serie de indicadores en las siguientes dimensiones: la educación, que se expresa en un deficiente grado de escolaridad, analfabetismo, bajos logros educativos y deserción escolar, en acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda, menores oportunidades de trabajo que llevan a la alta informalidad laboral, la cual está ligada a los déficit en los servicios mencionados y a la baja protección social en riesgos profesionales, pensiones y afiliación a CCF. Todo lo cual influye en la pobreza rural que se ubica en un 45,9%, frente al 18,5 % en lo urbano, de conformidad con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2013.

Las CCF han tenido escasa presencia en el sector rural debido al poco desarrollo industrial, agropecuario, minero y de servicios, en razón de que la mayoría de estas actividades productivas son informales y por ello sus trabajadores carecen de los beneficios del sistema de compensación familiar. Una buena radiografía de esta situación es el dato que entrega el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, según cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar, al evaluar el impacto del subsidio familiar de vivienda entregado a sus afiliados por las CCF entre el 2009 y el 2013, se han asignado para las familias urbanas 233.943 subsidios de vivienda y para las rurales 1.239. Esto datos demuestran el bajo impacto de las Cajas en la construcción y mejoramiento de la vivienda rural, ya que los incipientes recursos destinados a esta política dependen del presupuesto nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-.

Gráfico 1. Déficit de vivienda 1997-2013

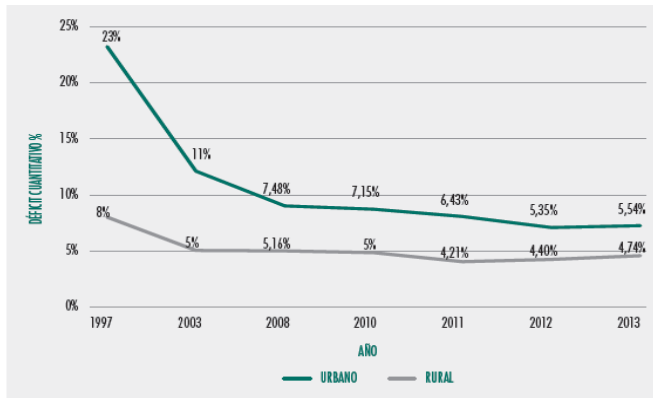


Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

Según cálculos del DNP con datos del DANE (Encuesta Calidad de Vida -ECV-, 1997-2013), el déficit habitacional se mide con el indicador que permite determinar las necesidades habitacionales de la población, que estima si el número de viviendas existentes es insuficiente para albergar a la población del país (déficit cuantitativo), y, en segundo lugar, cuantifica el número de viviendas que no cumplen con estándares mínimos de calidad y por ende no proporcionan un nivel de vida adecuado a sus moradores (déficit cualitativo). En Colombia se presenta con mayor rigor el déficit habitacional en el área rural con una cifra del 61,4% frente al 23,7% del área urbana. El número de hogares con déficit de vivienda a nivel rural asciende en el 2013 a 1.643.653.

Como se describió, la problemática de la vivienda muestra un déficit que se abre en dos componentes: cuantitativo y cualitativo.

Gráfico 2. Déficit cuantitativo de vivienda 1997-2013



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

Gráfico 3. Déficit cualitativo de vivienda 1997-2013



Fuente: cálculos de DNP con datos DANE (ECV, 1997-2013).

El gráfico número dos muestra que en 2013 el déficit cuantitativo en el área rural asciende al 4,74% y en el área urbana llega al 5,54%, es decir, que este déficit se ha reducido en los últimos años.

En cuanto al déficit cualitativo, el gráfico 3 indica que los hogares campesinos presentan deficiencias en un 56% en 2013, esto es, carencias en la estructura de la vivienda, de servicios, agua potable, disposición de excretas y energía, calidad de los pisos, baños y cocina, por último, el hacinamiento, lo que impacta negativamente la calidad de vida y la salud e impide un desarrollo armónico de las familias. En 2013, el déficit cualitativo en los hogares rurales es superior en 39 puntos porcentuales frente a la zona urbana.

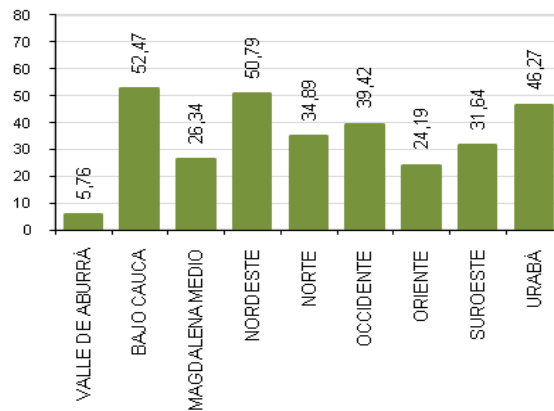
Para el caso de Antioquia se parte en este estudio del siguiente planteamiento hipotético: Las Cajas de Compensación Familiar, conjuntamente con el gobierno Nacional, departamental y los municipales, constituyen una alianza público-privada eficiente, socialmente responsable, respetuosa del medio ambiente y transparente, para mitigar el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el sector campesino antioqueño a través del instrumento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural -SFVISR-.

La situación deficitaria en materia de vivienda en el departamento se muestra con los cuadros, gráficos y mapas que se presentan a continuación:

2.1 Porcentaje de viviendas con déficit cualitativo en Antioquia

Gráfico 4.

Subregiones	Total		
	Urbano	Rural	Total
VALLE DE ABURRÁ	4,82	13,9	5,76
BAJO CAUCA	46,68	58,3	52,5
MAGDALENA MEDIO	23,03	30,3	26,3
NORDESTE	32,2	66,8	50,8
NORTE	12,14	53,5	34,9
OCCIDENTE	15,25	50,6	39,4
ORIENTE	10,65	39,2	24,2
SUROESTE	12,28	48,1	31,6
URABÁ	26,91	68,1	46,3
TOTAL ANTIOQUIA	8,92	43,3	18,2

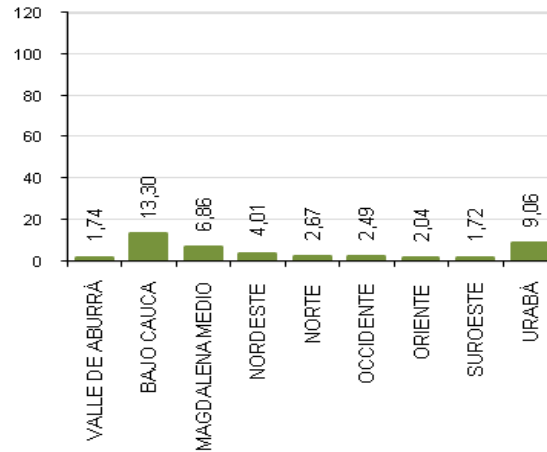


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2013 Expandida con proyecciones demográficas DANE. Muestra calculada para el resto del departamento con un margen de error del 4% y una confiabilidad del 95%.

2.2 Porcentaje de viviendas con déficit cuantitativo

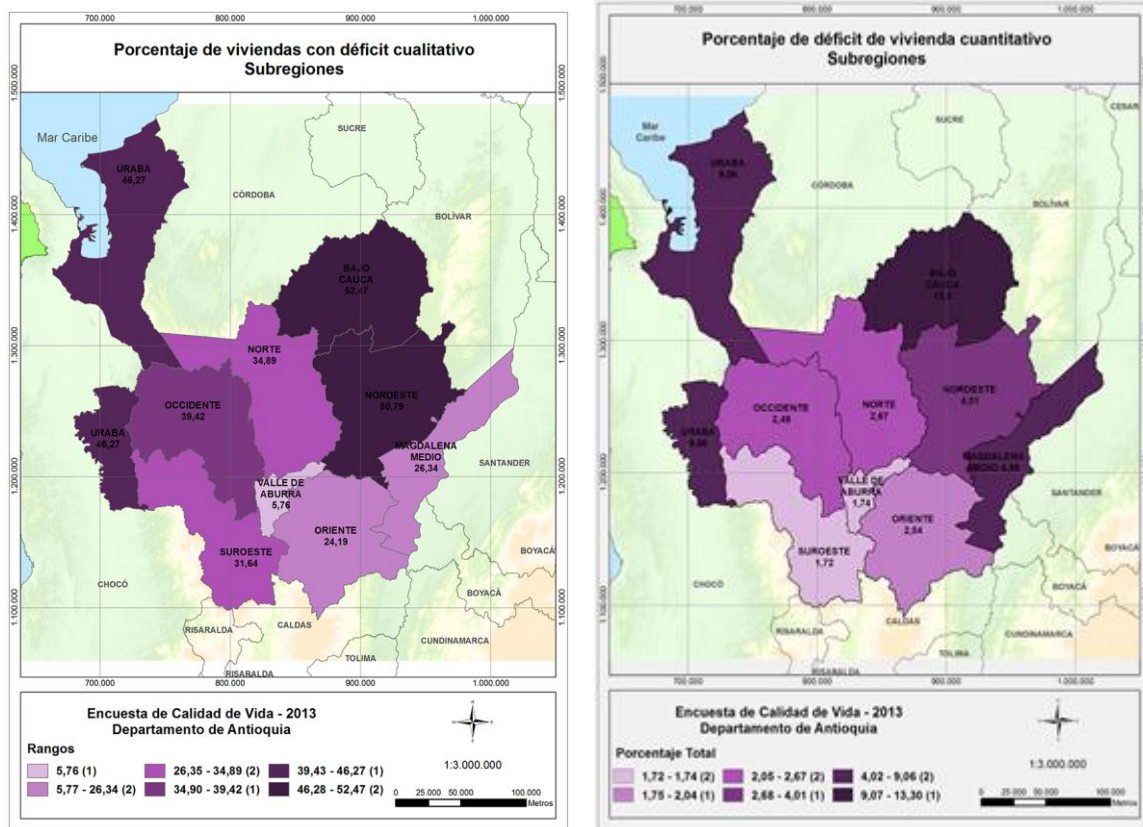
Gráfico 5

Subregiones	Total		
	Urbano	Rural	Total
VALLE DE ABURRÁ	1,76	1,62	1,74
BAJO CAUCA	5,57	21,1	13,3
MAGDALENA MEDIO	5,91	7,98	6,86
NORDESTE	2,32	5,47	4,01
NORTE	1,28	3,81	2,67
OCCIDENTE	2,24	2,61	2,49
ORIENTE	2,03	2,05	2,04
SUROESTE	1,85	1,61	1,72
URABÁ	5,41	13,18	9,06
TOTAL ANTIOQUIA	2,14	5,21	2,96



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2013 Expandida con proyecciones demográficas DANE. Muestra calculada para el resto del departamento con un margen de error del 4% y una confiabilidad del 95%.

2.3 Mapas de Antioquia por regiones con el déficit cualitativo y cuantitativo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2013 Expandida con proyecciones demográficas DANE. Muestra calculada para el resto del departamento con un margen de error del 4% y una confiabilidad del 95%.

En el gráfico 4, el déficit cualitativo asciende a 18.2%, el cual presenta el siguiente comportamiento sectorial: 8.92% en el sector urbano y 43.3% en el sector rural. La región del Bajo Cauca presenta el más alto déficit cualitativo del departamento con el 52.47%

A su vez, en el gráfico 5, el déficit cuantitativo llega a 2.96%, donde se visualiza el siguiente comportamiento: 2.14% en las áreas urbanas y 5.21% en las zonas rurales. De nuevo, el Bajo Cauca presenta el mayor déficit del departamento con el 13.30%.

En 2013, el déficit cualitativo en los hogares rurales antioqueños es superior en 34.38 puntos porcentuales frente a la zona urbana.

Este diagnóstico nacional y regional ha venido refinándose por la importancia que el gobierno nacional, los departamentales, distritales y municipales le han asignado a la solución de la problemática. El programa cuenta con indicadores, documentos y evidencias, que permite determinar las principales causas del déficit de vivienda en el campo, como son la pobreza, la excesiva concentración de la tierra, la tenencia informal, desordenada e insegura, un marco institucional deficiente y desarticulado, presupuestos limitados y falta de continuidad en las políticas.

Sin embargo, el diagnóstico de la política pública de vivienda rural presenta como su mayor dificultad la no actualización periódica, lo que no permite evaluar acertadamente la magnitud del déficit, la evolución de los diferentes indicadores; por lo tanto, es conveniente desarrollar sistemas de información que permitan determinar con prontitud los diferentes cambios, avances y retrocesos en los diferentes programas de vivienda que se ejecutan en la zona rural.

Conocida la magnitud del déficit de vivienda en el campo y a partir de la definición de la política pública, esto es, el estudio sobre “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer et al, citado por Parsons, 2009, p. 31), se engloba, en el caso de la vivienda rural, por medio de las políticas de agua potable, saneamiento básico y construcción y mejoramiento de vivienda, para atender simultáneamente los factores de oferta y demanda y adoptar un nuevo modelo de gestión para los recursos del subsidio familiar de vivienda rural, como una forma de entender y ejecutar estrategias de

superación de la pobreza extrema, generación de empleo en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente para el campo.

3. Marco normativo e instrumentos de intervención

La política pública tiene un marco normativo que incluye los enfoques, principios y un esquema de acción con sus objetivos. Así mismo, establece un marco conceptual en el que se definen o delimitan los usuarios campesinos que tienen derecho al beneficio, el monto del mismo, fuentes de financiación, los actores y mecanismos de control, los tipos y alcance del déficit de vivienda. Igualmente, la política cuenta con unas características pertinentes que sirven de orientación para el cumplimiento del propósito de reducir el déficit. Finalmente, la voluntad política de los últimos gobiernos se ha materializado con el incremento de recursos, así sean insuficientes por la magnitud del déficit, para la solución de los problemas de vivienda del campo.

Esta política tiene el propósito de solucionar la necesidad de techo de muchos campesinos. Para cumplir sus propósitos, utiliza variadas fuentes para la definición y dimensión del problema y múltiples instrumentos de operación que persiguen incentivar, regular y producir bienes. Para Salomón (2002, p. 19) un instrumento o herramienta de la acción pública “puede definirse como un método de identificación a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público”, para el caso de nuestro análisis, es el mecanismo de SVISR.

La vivienda adecuada hace parte del bloque de derechos económicos, sociales y culturales conocidos como derechos de segunda generación; es decir, los que siguieron a los derechos civiles y políticos. Estos están plasmados en instrumentos internacionales suscritos por el Estado colombiano como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al respecto, la Declaración establece en su artículo 25, 1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la **vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Subrayado fuera de texto). Así mismo, el Pacto manifiesta en su artículo 11: “Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda** adecuada” (Subrayado fuera de texto). Este Pacto fue incorporado a la legislación nacional por medio de la Ley 74 de 1968.

Igualmente, en la Constitución Política de 1991, capítulo II, artículo 51, se avanza en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales destacando la enorme importancia en la vida social y política. Al efecto, el artículo dice: “Todos los colombianos tienen derecho a una 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, formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. A lo que debe agregarse el mandato del artículo 64 de la Carta: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, **vivienda**, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Subrayado fuera de texto).

Debe resaltarse que históricamente el Estado ha tenido interés en solucionar la carencia de vivienda de muchos de ellos, es así como la política de vivienda ha presentado diversas iniciativas legales en el transcurso del tiempo. El primer antecedente importante está en los primeros años del siglo XX, cuando en la Ley 46 de 1918 en el artículo 7 se establece la obligación de los municipios de más de 1500 habitantes de destinar el 2% de los impuestos recaudados para la construcción de vivienda higiénica para la clase proletaria.

Entre estos hitos importantes vale la pena destacar algunos de ellos: creación del Banco Central Hipotecario (BCH-1930); constitución del Instituto de Crédito Territorial (ICT-1939); creación de la Caja de Vivienda Militar (1947); constitución del Fondo Nacional del Ahorro (FNA-1968); en el marco del Plan de Desarrollo “Las cuatro estrategias” 1970-1974 se crea el sistema UPAC en 1972; aparece la política de vivienda sin cuota inicial 1982-1986; la ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana; expedición de la Constitución de 1991, que transforma el modelo de gestión estatal mediante la liquidación del ICT y la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) que se encargó de diseñar y operar la primera fase del Subsidio Familiar de Vivienda -S.F.V.-.

Más adelante otras normas se ocuparon del tema: ley 142 de 1994 de servicios públicos, la política urbana entre 1994-1998; la ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial; ley 546 de 1999 que crea el sistema de la UVR; el Decreto 1133 de 2000 (Art. 5) definió el SVISR como el instrumento bandera para combatir el déficit habitacional en las zonas rurales, el cual consiste en un aporte estatal en dinero o especie que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario con un puntaje – El Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales -SISBÉN- inferior a 40,75. Este aporte está a cargo del MADR y es ejecutado por el Banco Agrario de Colombia;

leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007 que establece nuevos esquemas e introduce los programas de vivienda de interés social y prioritaria.

Los decretos número 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT- que reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social (VIS) que tiene como ámbito de aplicación las áreas urbanas y el decreto 1934 de 2015 del MADR que reglamenta el SFVISR en dinero o en especie para áreas rurales como instrumento para facilitar una solución adecuada de vivienda a hogares de escasos recursos económicos. Así mismo, establece las directrices relacionadas con la responsabilidad que demande el otorgamiento, administración y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, en su componente rural, para que se cumpla con eficiencia y eficacia por parte de las entidades otorgantes, oferentes, promotoras, operadoras y ejecutoras. Con base en este decreto las CCF pueden actuar como entidades oferentes, es decir, organizan la demanda de hogares a la postulación del SVISR y como entidades operadoras o de gerencia integral, participando en las convocatorias que realizan las alcaldías municipales para administrar los recursos y gestionar el proyecto.

3.1 Papel de los actores y sus recursos

La dispersión, incoherencia y vacíos en las reglas y políticas públicas con relación a la formulación de normatividad referente a la vivienda rural, generan grandes vacíos y limitaciones tanto a nivel nacional como departamental y, peor aún municipal. Como lo plantea Ocampo:

El campo no cuenta en la actualidad con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del Estado en las zonas rurales, y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural” (Ocampo, 2015, p. 7).

Para lograr mitigar el déficit de vivienda en el campo, no solo se requiere un apropiado marco normativo, sino también un andamiaje institucional capaz de hacer efectivas las acciones que se emprendan en esta materia y alianzas entre actores comprometidos social y económicamente con la implementación de la política pública.

El Congreso de la República tiene la competencia para aprobar el Presupuesto General de la Nación y puede destinar más o menos recursos para los programas de vivienda de acuerdo con el proyecto que presenta el Ministerio de Hacienda. Una efectiva política de vivienda, según Meltsner, requiere “estimar que actores serán efectivos en relación con la política y cuales ejercerán poder” (2014, p. 382) lo que conduce a mirar el papel del Congreso y de los ministerios comprometidos con la solución de la problemática de vivienda.

El MADR concentra los recursos del sector, pero a su vez su escasa presencia institucional a nivel territorial propicia que la inversión del sector se ejecute a través de convenios o contratos celebrados en Bogotá con un alto costo de intermediación. El MADR debe recuperar su papel de rector de la política agropecuaria transfiriendo las funciones de ejecución a otras entidades. Tal cual plantea Parsons:

Algunas organizaciones definen, otras son definidas. Algunas poseen la capacidad/los recursos para establecer sus propias agendas, tomar sus propias decisiones con cierto grado de independencia; otras están limitadas por su dependencia del entorno, la cual incluye a grupos de tomadores de decisiones más poderosos (Parsons, 2007, p. 353).

El MVCT es el organismo obligado por la ley a afrontar y resolver la problemática de vivienda en el país, con énfasis en el sector urbano.

El DNP como responsable de la planificación del desarrollo nacional interviene en la priorización de los programas de inversión del gobierno y es el secretario ejecutivo del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), donde se determinan las políticas sociales y económicas que se deben emprender.

La Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, cuyo objeto es la orientación y coordinación de esta política, está integrada por:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la presidirá;
- El Ministro de Medio Ambiente;
- El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado;
- El Director del DNP o su delegado;
- El Presidente del Banco Agrario o su delegado;
- El Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (INCODER), hoy Agencia Agraria de Desarrollo Rural o su delegado.

Para mejorar la coordinación el presidente de la comisión podrá invitar a las reuniones a funcionarios y representantes de entidades públicas y privadas, quienes tendrán voz pero no voto.

De otro lado, a nivel departamental enmarcado en el Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande 2016-2019”, en su eje temático “La Nueva Ruralidad para Vivir Mejor en el Campo”, el gobierno regional plantea que la Gobernación de Antioquia, a través de la Empresa de Vivienda de Antioquia –VIVA– brindará una respuesta articulada y especializada para invertir adecuadamente el capital disponible y gestionar nuevos recursos para atender de manera priorizada a los grupos poblacionales vulnerables, entre los cuales se destacan las familias

asentadas en zonas de alto riesgo, la población afectada por el conflicto armado, las familias de menores ingresos y la población en situación de discapacidad. Esta respuesta estará acompañada de programas sociales y productivos que ayudarán a resolver los problemas de sostenibilidad y prepararán a las poblaciones para que puedan retornar al campo y vivir en paz.

Para VIVA, el programa de vivienda en la nueva ruralidad posibilitará que familias antioqueñas que viven en zonas rurales y alejadas de los cascos urbanos obtengan una vivienda propia o el mejoramiento de la misma, permitiendo que los campesinos sigan contribuyendo con el desarrollo agrícola y productivo del Departamento y garantizando el arraigo y retorno a sus tierras.

El Plan de Desarrollo de Antioquia plantea que se formalizarán convenios con los municipios y el MADR para dignificar las viviendas campesinas. Además, a través de VIVA se gestionarán subsidios familiares de vivienda rural, programas de habitabilidad, formalización y regularización de los derechos de propiedad y acceso a la tierra.

En vivienda, tanto el MADR como VIVA, buscan identificar las comunidades y personas con problemas críticos en este aspecto, como población objetivo para priorizar en estos hogares sus políticas públicas de vivienda rural.

Las CCF con experiencia en el sector urbano, muestran interés en empezar a trabajar en proyectos de vivienda de interés social en el área rural. Como dice Meltsner “cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos” (2014: 376), las CCF de acuerdo con las tareas sociales que adelantan, buscan la solución de la problemática de vivienda

rural, pues “el conjunto de motivaciones de un actor está estrechamente relacionado con sus creencias, actitudes y valores” (2014, p. 377).

3.2 Papel de las Cajas de Compensación Familiar

Para cumplir los propósitos trazados en los tratados internacionales, en la Constitución y normatividad vigente, se requiere el apoyo del gobierno nacional y la destinación por las Cajas de los recursos que disponen a la construcción de vivienda rural. La unión entre gobierno y Cajas se hace imprescindible con el fin de que haya acuerdos en los que las Cajas cumplan la tarea ejecutiva del diseño y la construcción y el gobierno nacional ejerza la tarea de financiación, interventoría y control de los programas de construcción y adjudicación. Con la garantía de que las Cajas aportarán además de recursos financieros, su experticia en el manejo de programas de vivienda en las áreas urbanas. A las comunidades, las Cajas deberán organizarlas para que sean actores de primera línea y contribuyan con mano de obra en la fase constructiva y con un acompañamiento y veeduría sobre la forma como se invierten los recursos y se contribuye a la solución del déficit. Igualmente, se les capacitará para la vida en comunidad, construcción de capital social y al mejor uso de las viviendas adjudicadas.

Cuando se habla del trabajo mancomunado entre las autoridades nacionales y las Cajas, cabe resaltar que existe y se estableció mediante una unión temporal entre todas las CCF del país (Cavis-U.T) con el gobierno nacional, con el objetivo de trasladar la experiencia adquirida por el sistema para lograr que la población no afiliada a las CCF, es decir, el sector informal y vulnerable del país tenga acceso a los subsidios familiares de vivienda en dinero o especie que el Gobierno Nacional arbitra para esta población a través del Fondo Nacional de Vivienda

(Fonvivienda). Sin embargo, es indispensable que el alcance del Cavis-U.T. llegue también al sector rural, porque hasta ahora ha estado focalizado en las zonas vulnerables urbanas.

Si bien las normas establecen unos mecanismos de coordinación en la definición de políticas y ejecución de las mismas, la realidad muestra que esta coordinación interinstitucional es deficiente.

3.3 Coordinación entre los diversos actores que inciden en su implementación

La encargada de la coordinación intergubernamental de carácter horizontal es la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, allí la articulación se da de acuerdo a las funciones, en el campo de la decisión y la colaboración entre distintas entidades gubernamentales del orden nacional.

La coordinación vertical entre Nación, departamentos y municipios, que es necesaria para la ejecución exitosa de las políticas públicas de vivienda, presenta el problema de que el enfoque centralista no ayuda a consolidar la implementación de estructuras interinstitucionales en los territorios. Por ello, es necesario realizar un ajuste en el diseño de las acciones de vivienda rural, donde los recursos escasos se deben dirigir prioritariamente a atender de forma articulada las necesidades de los campesinos, con mayor razón, en la etapa de postconflicto que empezamos a transitar en Colombia.

Es lamentable que la coordinación que debe existir entre los organismos estatales de diferentes niveles y actores de la sociedad civil no se presente con la intensidad y la periodicidad requerida frente a una problemática de tanta magnitud. Por esta razón, debe buscarse que el

gobierno consulte con organismos constructores y financieros del sector privado, cuál puede ser su aporte en la reducción de este problema, como también con las organizaciones de base social y comunitaria acerca de sus necesidades y posibilidades que tengan de contribuir a la solución de las mismas.

La ausencia de voluntad política, falta de comunicación y coordinación entre las entidades públicas y las privadas ha dificultado la ejecución de la política pública de vivienda rural en el campo.

Se presenta una superposición de tareas y fragmentación de la planificación nacional y regional en la ejecución de la política pública de vivienda rural.

La definición de los modelos de vivienda para la población dispersa rural, el mejoramiento de vivienda y la dotación de servicios públicos tales como agua potable, energía y saneamiento básico rural, exigen una alta coordinación entre los ministerios, departamentos y municipios y un nuevo esquema presupuestal para garantizar la coordinación intersectorial de las inversiones en estos servicios en los territorios agrarios.

Se debe fortalecer el desarrollo de la institucionalidad en los municipios de Antioquia, la capacitación de sus miembros, dotarla de instrumentos operativos y financieros para que incidan sobre los procesos de toma de decisiones en la ejecución de programas y proyectos, y se articulen con las instancias de nivel nacional, sin la participación de intermediarios y que el entendimiento entre los diferentes niveles del gobierno no requiera recomendación política. Tal cual lo plantea Ocampo:

Esta situación ha llevado a recurrir a operadores de diversa índole que se comportan como un conjunto diverso de agentes de ejecución o intermediación de recursos públicos, lo que contribuye a que los instrumentos se apliquen de manera dispersa y desordenada, y que el sector tenga que asumir un alto costo de intermediación. Esto sin contar que, en el sector, hay duplicación de acciones y no hay ningún tipo de coordinación en la selección de los territorios y la población a intervenir (Ocampo, 2015, p. 8).

Se debe valorar el aporte y experiencia que el sector privado, en especial las CCF, pueden aportar al cierre de las brechas en habitabilidad rural. El gremio cuenta con ejemplos de desarrollo de proyectos de vivienda con saneamiento básico en el sector urbano que con cambios en la reglamentación pueden replicarse en el sector rural. El sector privado es consciente de la importancia de atender el déficit de vivienda para la permanencia de la población en el área rural y está dispuesto a destinar recursos a este propósito.

La falta de información y articulación para la ejecución de política pública de vivienda rural entre los entes públicos nacionales, departamentales, municipales, y entre estos y el sector privado, es una de las principales dificultades que enfrenta el Estado, y se expresa en gran medida por la desarticulación entre el diseño y la implementación de las políticas. De acuerdo a esto, según Peters, citado por Molina y Licha, la coordinación es: “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (2006: 1-2). El trabajo en equipo entre los sectores público y privado es necesario para que las políticas, los planes y los proyectos de vivienda rural tengan éxito.

4. Alcances y debilidades del SVISR

La política pública debe identificar el problema que busca resolver, las causas, efectos y características del mismo y de la población objetivo, así como su ubicación territorial.

Colombia cuenta con una definición y magnitud del problema, una batería de indicadores, documentos y evidencias descritos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para Todos, y en estudios como la Misión para la Transformación del Campo, así como con la investigación condensada en el Tercer Censo Agropecuario del DANE, 2015, en lo referente al déficit de vivienda rural, y ha desarrollado instrumentos con los cuales se busca facilitar la oferta, la demanda, el acceso al crédito, la gestión de la tierra, el desarrollo de bienes públicos que permitan la construcción de un hábitat sostenible.

4.1 Alcances

Los instrumentos de intervención utilizados por el gobierno y su alianza con el sector privado han sido positivos y han permitido que muchos habitantes del agro hayan resuelto su falta de techo en los últimos años.

Es necesario que el Estado incremente el monto y número efectivo de la asignación de subsidios y que afine los mecanismos financieros viables para hogares informales y vulnerables de desplazados y reinsertados, es decir, se hace imperante un énfasis mayor en la política de vivienda de interés social para el sector rural a través del mecanismo del SVISR.

Un aspecto a destacar es el alto grado de legitimidad y viabilidad política del cual goza este instrumento. Todos los agentes que intervienen en la instrumentalización del mecanismo y quienes reciben el beneficio respaldan esta política. Puede afirmarse, con Roth, que este instrumento satisface la condición que enfatiza “en la absoluta necesidad de contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política” (Roth, 2002, p. 218).

Basado en las cifras suministradas del DANE y el MADR se puede afirmar que esta herramienta es una de los más eficientes desarrolladas por los gobiernos nacionales en los últimos años. Para Rawls (citado por Giner et al) “la ‘justicia como equidad’ exige una distribución igual de determinados bienes primarios como son las libertades públicas y la igualdad de oportunidades, y una distribución de los otros bienes primarios que beneficie a los más desfavorecidos” (Rawls, 2006, p. 287). Y precisamente lo que hacen las entidades públicas conjuntamente con las CCF, mediante la operación del SVISR, es beneficiar a los más desfavorecidos. El instrumento presenta una alta equidad ya que la distribución de los beneficios ha llegado a una gran mayoría de personas elegibles del programa, sin palancas políticas, preferencias, intrigas, discriminaciones por motivos raciales, políticos o religiosos, que satisface el criterio de equidad horizontal expuesto por Stiglitz cuando afirma que un sistema “es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato” (Stiglitz, 1988, p. 440).

Las CCF han administrado, en cifras hasta ahora poco representativas el SVISR con transparencia y han tratado con sentido de equidad y calidad humana a quienes han manifestado su problema habitacional, lo que las hace aptas para prestar atención en las zonas rurales.

Lo expuesto no significa que todo ha funcionado como lo requiere el país agropecuario con su gran diversidad regional, económica, social y cultural; aún persisten dificultades importantes que es necesario corregir mediante procesos administrativos, cambios en las prácticas clientelares y en algunos casos con nueva normatividad e instrumentos.

4.2 Debilidades

Muchas de las intervenciones que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad no cuentan con un sistema veraz, confiable y oportuno de medición y seguimiento. Cada entidad registra en sus resultados los diferentes proyectos ejecutados interinstitucionalmente lo que sobredimensiona la evaluación de la política y la cifra obtenida.

De igual forma, algunos actores públicos canalizan los subsidios de forma inapropiada hacia sus clientelas, distorsionando la vocación y orientación de la política pública.

Aunque el país ha avanzado en la generación y cualificación de la información que permite dimensionar la problemática y avances en la tenencia de la tierra y la solución del déficit de la vivienda rural, todavía se presentan vacíos a cargo de las instituciones responsables de suministrar y actualizar los datos que permiten conocer las mutaciones en los predios rurales y visualizar la situación actual de la vivienda rural en las más apartadas regiones del país, por lo cual es necesario que el país adelante la actualización, mantenimiento y operación del catastro multipropósito.

El instrumento presenta un alto grado de complejidad en la operación de los programas. Las bases de datos de los beneficiarios del SVISR son manejadas por el MADR y su depuración y actualización es deficiente. Adicionalmente, al atender población vulnerable, en algunos casos iletrados, la asesoría y divulgación del instrumento es mucho más compleja. De la misma forma, al operar en poblaciones alejadas y rurales, la coordinación e implementación de la política es exigente y engorrosa.

Finalmente, otra dificultad está en la no continuidad de las políticas al presentarse los cambios de gobierno, lo que no posibilita acumular conocimiento y experiencia en la intervención de la problemática, genera pérdida de saberes y afecta la calidad de vida de la población vulnerable.

5. Conclusiones

Este trabajo ha demostrado que existe una seria problemática de vivienda en el sector rural. Aunque el déficit cuantitativo no es considerable, el cualitativo presenta unas cifras de gran magnitud como quiera que este alcanza el 43.3%. Esta circunstancia atenta contra la calidad de vida de la población rural. Lo que afecta gravemente la estabilidad de las familias campesinas y de la sociedad. Dada esta situación, el país no aprovecha en debida forma la potencialidad que tiene el campo para convertirse en elemento importante del desarrollo de la nación.

Este escrito ha mostrado que Colombia posee un marco institucional y normativo estable que ha concitado el interés de los sectores público y privado en la búsqueda de resolver el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que tiene el país en el sector rural; fruto de ello son los avances que se muestran en la construcción de nuevas viviendas y en el mejoramiento de las inadecuadas. En estos logros debe destacarse el papel trascendental y la sensibilidad del Estado en sus niveles nacional, departamental y municipal, para procurar la solución a este problema, a lo que se ha unido el interés de la industria de la construcción que ha trabajado con acierto en la edificación de vivienda prioritaria y de interés social, de las entidades financieras que han abierto líneas de crédito asequibles a los más pobres y las CCF que han administrado, en cifras hasta ahora poco representativas, el SVISR con transparencia y han tratado con cordialidad y calidad humana a quienes han manifestado su problema habitacional.

En el presente ensayo se ha descrito la política pública de la vivienda rural, la justificación y el diseño de la misma, el diagnóstico, causas, efectos y características del problema, la población potencial y el avance en el cumplimiento de los objetivos, las dimensiones para el

análisis y los criterios de evaluación y asignación, porque son elementos significativos para ver la forma cómo opera una política pública y en el caso específico de esta investigación, la política pública de vivienda rural. Por ello se ha llegado a la conclusión que los instrumentos de intervención utilizados por el Estado y su alianza con el sector privado ha rendido frutos y ha permitido que muchos habitantes del agro hayan resuelto su falta de techo.

Lo expuesto no significa que todo ha funcionado como lo requiere el país rural con su gran diversidad regional, económica, social y cultural; aún persisten dificultades importantes que es necesario corregir mediante procesos administrativos, cambios en las prácticas clientelares y en algunos casos con nueva normatividad e instrumentos.

La realización de este trabajo hizo posible identificar y plantear soluciones sobre los principales factores que contribuyen a la problemática de la vivienda rural en muchos municipios de Colombia, en los cuales se presenta un sensible déficit cualitativo más que cuantitativo en el suministro de mejoras en la habitabilidad de la vivienda. Esos factores son los siguientes: no se cuenta con una institucionalidad articulada y con un sistema de información confiable, la financiación de la construcción y el acceso al crédito para las familias de menores recursos es compleja, falta de planeación, dispersión de las entidades prestadoras del bien público, baja calidad de la administración pública en muchos de los entes municipales y finalmente otra dificultad está en la no continuidad de las políticas al presentarse los cambios de gobierno.

Frente a las deficiencias que presenta la política de vivienda rural en la actualidad, algunas de las instituciones que pueden aportar a la reducción de la problemática habitacional son las CCF, que gozan de credibilidad en la comunidad campesina y tienen la experticia y la capacidad

de gestión suficiente para diseñar e implementar programas de construcción y mejoramiento de la vivienda campesina.

6. Recomendaciones

- Se hace necesario revisar la política actual de vivienda y su operatividad en lo referente al SVISR, el crédito y la normatividad para que sea acorde a las condiciones económicas, sociales y culturales de la ruralidad que exige integralidad, flexibilidad y articulación con otras políticas de gobierno, para poder impactar positivamente la habitabilidad de la población del agro y desestimular la migración interna por ausencia de institucionalidad en este eje.
- Replicar en el campo de Antioquia el rol de las CCF. Se debe valorar el aporte y experiencia que el sector privado, en especial las CCF, pueden aportar al cierre de las brechas en habitabilidad rural. El gremio cuenta con ejemplos y experiencia de desarrollo de proyectos de vivienda con saneamiento básico en el sector urbano que con cambios en la reglamentación pueden replicarse en el sector rural. Así mismo, el acuerdo final para la terminación del conflicto estipula una serie de obligaciones en el área económica y social que debe atender el Estado en el campo y no cabe duda de que en el cumplimiento de ese empeño las Cajas no sólo están habilitadas para realizar una contribución positiva, sino que además son una institucionalidad que tiene presencia en todos los departamentos del territorio nacional, siendo el operador ideal de las políticas públicas de naturaleza social y como tal el mejor aliado del Estado en esta materia. Así, la acción conjunta de Estado y

las CCF contribuirá al mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina y en especial a la reducción del déficit de vivienda rural en el país y en el departamento. Como hay una parte considerable de la población rural que gana menos de un salario mínimo, se debe ajustar el marco normativo de tal forma que a través de afiliaciones colectivas, asociaciones rurales, gremiales o cooperativas se puedan apalancar los aportes y ahorros de los campesinos.

- Adicionalmente, para articular la acción de municipios, departamentos y ministerios propondría que el MADR obrara como líder cohesionador mediante un sistema de financiación de peso por peso, que consiste en que por cada peso que destinen municipios o departamentos a la construcción y mejoramiento de vivienda rural, el Ministerio aportará otro peso, sin que esto signifique que estos entes regionales pierdan autonomía.
- Catastro multipropósito. La necesidad de una más completa información sobre los predios rurales hace urgente el establecimiento del catastro multipropósito que de información en tiempo real y permita conocer las características físicas, jurídicas y habitacionales de los predios rurales.
- Articulación entre organismos estatales y entidades de la sociedad civil. Mejorar la articulación entre los organismos estatales y las entidades de la sociedad civil interesadas en la vivienda. Como uno de los problemas que se presenta para la solución del déficit de vivienda rural es la descoordinación con que actúan los responsables de atender esta política, es necesario establecer mecanismos operacionales y legislativos que conduzcan a que el trabajo se coordine en debida forma, para que la atención al problema sea más oportuna y la operación más eficiente.

- De igual forma, para subsanar el problema de la continuidad en las políticas públicas debiera por ley obligarse al gobierno entrante a evaluar con objetividad técnica y desprevención las realizaciones del gobierno saliente, y así construir sobre lo construido y no partir de cero como ocurre muchas veces.
- Modificación de procedimientos. En vista de lo compleja y engorrosa que resulta la presentación de la documentación por parte de los potenciales beneficiarios de bajo nivel educativo, es conveniente modificar estas exigencias para procurar y facilitar los trámites y alcanzar una mayor cobertura.
- Mecanismos de control. Como se ha logrado comprobar que muchos alcaldes direccionan la política con enfoque clientelar, es necesario establecer controles, filtros para que el derecho de los colombianos más pobres a la vivienda rural se reconozca sin limitaciones y no constituya un favor de los burgomaestres a sus clientelas.
- Mejoramiento administraciones municipales. Teniendo en cuenta la baja capacidad de gestión de los municipios y la falta de planeación para los proyectos, se recomienda efectuar cursos de capacitación para los funcionarios municipales encargados de aprobar los planes de vivienda rural que se adelanten en los distintos municipios del país.
- Papel del sector privado. Como los empresarios son conscientes de la importancia de atender el déficit de vivienda para la permanencia de la población en el área rural, debieran establecerse condiciones que hagan posible que las empresas destinen recursos no solo para la construcción y mejoramiento de vivienda sino también para elevar el nivel de vida de los campesinos y estimular alzas importantes en la productividad agropecuaria.

Referencias

- Arboleda, G. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas*. Santiago de Cali: AC Editores
- Arboleda, G. (2008). *Formulación y Evaluación de Proyectos de Transporte*. Santiago de Cali: AC editores.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Ballart, X. & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Editorial Tiront Lo Blanch.
- Boussagnet, Jacquot & Ravinet. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2015). *Tercer Censo Nacional Agropecuario 3er CNA*
- Departamento de Antioquia (2016). *Plan de Desarrollo de Antioquia. "Antioquia Piensa en Grande 2016-2019"*.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). *Plan Nacional de Desarrollo PND 2010 – 2014 "Prosperidad para todos"*.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). *Encuesta Calidad de Vida -ECV-, 1997-2013*.
- Giner, S., Espinosa, E. & Torres, C. (2006). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- (2012). *Gran Atlas de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Meltsner, A. (2014). *La factibilidad política y el análisis de políticas, en La Hechura de las políticas*. México D.F.: Aguilar (Ed), Maporrua.
- Molina, C. G. & Licha, I. (2005). *Coordinación de la Política Social: Criterios para Avanzar*, Documentos de Trabajo del Indes. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (2015). Diagnóstico para saldar la deuda histórica con el campo. *Revista Mas Vida*, (23), Bogotá: Icolgraf Impresores
- Ocampo, J. A. (2015). *Informe detallado de La Misión para la Transformación del Campo. Tomo III, Capítulo 15: Política de Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad en el Campo*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- ONU – Hábitat. (2010). *Folleto Informativo No 21: El derecho a una vivienda adecuada*. USA, Geneva.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica*. México: Flacso, Miño y Dávila Editores.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The New Governance and the Tools of Public Action*.
- Stiglitz, J. (1988). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.