ANÁLISIS DEL ACCESO A VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP) PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA (PVG) EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, COLOMBIA

GLORIA ANDREA MAYORGA MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA
2018

ANÁLISIS DEL ACCESO A VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP) PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA (PVG) EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, COLOMBIA

GLORIA ANDREA MAYORGA MARTÍNEZ

Monografía presentada como requisito de grado para optar al título de Especialista en Gestión Pública

Director (a):
RUTH ZÁRATE RUEDA
PH.D en Educación

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA
2018

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía de grado no habría sido posible sin el apoyo de personas a las que les agradezco profundamente por su aporte para su desarrollo, entre ellas:

A mi familia por el apoyo y perseverancia brindada en todo el proceso de formación, por ser los forjadores del ser humano que soy.

A la PhD Ruth Zárate Rueda, por su interés en dirigir la monografía, por su confianza, colaboración y apoyo en este proceso académico.

A mis amigos y compañeros de estudio en este proceso educativo, quienes brindaron su amistad y aportaron a mi formación personal y profesional.

DEDICATORIA

Dedico esta monografía de grado
A mi nona que aunque ya no este conmigo,
sé que estaría muy feliz por este logro y
a mi nono por su apoyo incondicional.

CONTENIDO

Págs.

INTRODUCCIÓN 15

1. ASPECTOS GENERALES 16

1.1. Planteamiento del Problema 16

1.2 Justificación 21

1.3 Objetivos 22

1.3.1 Objetivo General 22

1.2.1 Objetivos Específicos 22

1.3 Metodología 23

2. MARCO REFERENCIAL 25

2.1. Aspectos conceptuales 25

2.2. Aspectos teóricos 37

2.2.1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) 40

2.2.2. Situación de Acción 41

3. POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ACCESO A VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO 48

3.1. Programa Vivienda Gratuita PVG 52

3.2. Ley 1537 de 2012 54

3.2.1. Financiamiento de PVG 54

3.2.2. Beneficiarios de PVG 60

3.2.3. Asignación del subsidio familiar de vivienda en especie SFVE 63

3.2.4. Acompañamiento Social 65

4. APORTES PARA UN MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL....69
4.1. Tipo de bien....69
4.2. Situación de acción....69
4.2.1. Participantes, posiciones y acciones posibles....70
4.2.2. Potenciales resultados....72
4.2.3. Vínculo acción-resultado....74
4.2.4. Control de los participantes....75
4.2.5. Información disponible....76
4.2.6. Costos y beneficios....77
4.2.7. Relación entre las arenas de acción....78
5. CRITERIOS DE VIVIENDA ADECUADA....79
5.1 Asequibilidad....84
5.2 Gastos soportables....85
5.3 Seguridad jurídica de la tenencia....86
5.4 Habitabilidad....87
5.5 Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura....88
5.6 Ubicación....90
5.7 Adecuación cultural....93
CONCLUSIONES....95
BIBLIOGRAFÍA....99

ABREVIATURAS

CCF	Cajas de Compensación Familiar
CONFIS	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de la Prosperidad Social
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
Fonade	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
INVISBU	Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PVG	Programa de Vivienda Gratuita
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales del Gobierno Nacional
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo
UNIDOS	Red para la Superación de la Pobreza Extrema
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

LISTA DE CUADROS

Págs.

Cuadro 1. Tipos de bienes 38
Cuadro 2 Variables exógenas Marco ADI 42
Cuadro 3. Participantes, posiciones y acciones 70
Cuadro 4. Control de los participantes 76
Cuadro 5. Criterios mínimos vivienda adecuada: ONU-HABITAT y MVCT 81

LISTA DE GRÁFICOS

Págs.

Gráfica 1. Dimensiones y variables del IPM 33
Gráfica 2. Pobreza Multidimensional Nacional 34
Gráfica 3 Incidencia de la Pobreza y la Pobreza Extrema en Santander.....35
Gráfica 4 Coeficiente de Gini Santander.....36
Gráfica 5. Población Objetivo Locomotora de Vivienda 51
Gráfica 6. Esquema Programa de Vivienda Gratuita (PVG) 52

LISTA DE TABLAS

Págs.

Tabla 1. Enfoques sobre la vulnerabilidad 27
Tabla 2. Estimación del Déficit Cuantitativo 28
Tabla 3. Estimación Déficit Cualitativo 29
Tabla 4. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda a nivel nacional. 30
Tabla 5. Déficit Cuantitativo y Cualitativo de vivienda urbana y rural en Bucaramanga 30
Tabla 6. Necesidades Básicas Insatisfechas 32

RESUMEN

TITULO: ANÁLISIS DEL ACCESO A VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP) PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA (PVG) EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, COLOMBIA*

AUTORA: GLORIA ANDREA MAYORGA MARTÍNEZ**

PALABRAS CLAVES: vivienda de interés social, subsidio familiar de vivienda en especie, programa de vivienda gratuita, marco de análisis y desarrollo institucional (ADI)

DESCRIPCIÓN:

El presente estudio monográfico analiza el acceso a la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para la población más vulnerable en el marco del Programa de Vivienda Gratuita en los proyectos desarrollados en el Municipio de Bucaramanga, empleando el método de revisión documental se realizó el análisis de la política pública, los aporte a un Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) y la identificación de los criterios mínimos de una vivienda adecuada.

Dentro de los principales conclusiones se encontró que en cuanto al Marco ADI, se los participantes que hacen parte del Programa de Vivienda Gratuita, el cual se describe como un programa complejo dado los niveles de toma de decisiones a nivel nacional y local, lo que supone una articulación intersectorial entre los distintos actores, tanto gubernamentales, como mercantiles y no mercantiles.

El esquema de acceso a vivienda de interés prioritario para población vulnerable mediante Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) requiere complementarse y fortalecerse a través de acciones intersectoriales que anuden voluntad política, recursos, compromisos y funciones claras que garanticen la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita.

Finalmente, el esquema de acceso a vivienda de interés prioritario para población vulnerable mediante subsidio familiar de vivienda en especie SFVE requiere complementarse y fortalecerse a través de acciones que anuden voluntad política, recursos, compromisos y funciones claras que garanticen a largo plazo la permanencia de los beneficiarios en los inmuebles.

---

* Monografía de grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Especialización en Gestión Pública. Director (a): Ruth Zárate Rueda, PhD En Educación.

ABSTRACT

TITLE: ANALYSIS OF ACCESS TO HOUSING OF PRIORITY INTEREST (VIP) FOR POPULATION IN SITUATION OF VULNERABILITY IN THE FRAMEWORK OF THE FREE HOUSING PROGRAM (PVG) IN THE MUNICIPALITY OF BUCARAMANGA, COLOMBIA*

AUTHOR: GLORIA ANDREA MAYORGA MARTÍNEZ**

KEYWORDS: social interest housing, family subsidy for housing in kind, free housing program, analysis and institutional development framework (ADI)

DESCRIPTION:

This monographic study analyzes the access to Housing of Priority Interest (VIP) for the most vulnerable population within the framework of the Free Housing Program in the projects developed in the Municipality of Bucaramanga, using the method of documentary review, the analysis of public policy, the contribution to an Institutional Analysis and Development Framework and the identification of the minimum criteria for adequate housing.

Among the main conclusions, it was found that with regard to the ADI Framework, participants are part of the Free Housing Program, which is described as a complex program given the decision-making levels at national and local level, which supposes an intersectorial articulation between the different actors, both governmental, mercantile and non-mercantile.

The scheme of access to housing of priority interest for vulnerable population through Family Subsidy of Housing in Species needs to be complemented and strengthened through intersectoral actions that link political will, resources, commitments and clear functions that guarantee the satisfaction of social, economic and cultural rights of the beneficiaries of the Free Housing Program.

Finally, the scheme of access to housing of priority interest for vulnerable population through family subsidy of housing in SFVE type needs to be complemented and strengthened through actions that align political will, resources, commitments and clear functions that guarantee the long term permanence of the beneficiaries in the apartments.

* Degree monograph

** Faculty of Human Sciences, School of Economics and Administration, Specialization in Public Management. Director: Ruth Zárate Rueda, Ph.D in Education.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda en Colombia ha tenido diferentes momentos de desarrollo, a medida que la demanda ha aumentado el Estado colombiano ha ido creando diferentes mecanismos de oferta de vivienda para la inclusión de diferentes sectores de la población en el acceso a una casa propia, además ha creado incentivos para que el sector privado participe en el desarrollo de vivienda social, igualmente se han incluido políticas para familias de bajos ingresos con subsidios parciales y subsidios completos para población víctima de desplazamiento forzado, en condición de pobreza extrema o damnificados de desastres naturales, por esta razón surge la monografía titulada: análisis del acceso a Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para población en situación de vulnerabilidad en el marco del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) en el municipio de Bucaramanga, Colombia.

El presente trabajo monográfico, está estructurado en los siguientes capítulos: en el primer capítulo se encontrará los aspectos generales del estudio monográfico el cual tiene por objetivo realizar un análisis al acceso de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para población en situación de vulnerabilidad en el marco del Programa Vivienda Gratuita (PVG) en el municipio de Bucaramanga por medio de la metodología de la revisión documental, el segundo capítulo se encontrara el marco referencial en el cual se distingue aspectos conceptuales relacionados con el déficit de vivienda y aspectos teóricos en base a la visión general del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por la politóloga Elinor Ostrom.

En el capítulo tres, se describe la política pública para el acceso a vivienda de tipo VIP, el capítulo cuatro realiza unos aportes al análisis de la política de interés desde el Marco ADI, posteriormente se identifican los criterios mínimos de vivienda adecuada en los proyectos habitacionales de subsidio a la demanda 100% en especie: Campo Madrid y La Inmaculada Fase I del municipio de Bucaramanga, y finalmente se realizan las conclusiones de la monografía.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Planteamiento del Problema

El derecho a la vivienda es comprendido no sólo como las condiciones físicas del espacio en el que se desarrolla el ser humano, sino que además, debe ser un lugar en el cual las personas encuentren descanso, privacidad, seguridad, tranquilidad, acceso a servicios públicos, entre otros, y cuenten con los recursos necesarios para su sostenimiento y disfrute.

A pesar de ello, según cifras del programa de Naciones Unidas ONU-HABITAT, el número de personas que no cuentan con vivienda adecuada excede los mil millones de personas en el mundo, quienes viven en condiciones peligrosas para la vida o la salud, tales como asentamientos improvisados o tugurios, desplazamientos o desalojos forzosos, lo que conlleva la vulneración de sus derechos y su dignidad[1].

En consecuencia, siguen existiendo falta de garantías para el goce efectivo del derecho a la vivienda adecuada de acuerdo con el bloque constitucional de cada Estado, en tanto no se desarrollen los mecanismos legislativos o las reformas necesarias para que se le dé respuesta a la satisfacción y goce efectivo de dicho derecho. De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2012 los países de América Latina y el Caribe, de 130 millones de familias que viven en el sector urbano:

> 5 millones están obligados a compartir vivienda con otra familia, 3 millones residen en viviendas irreparables y otros 34 millones habitan en inmuebles que carecen de título de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente. Muchas de estas viviendas, e incluso de aquellas cuyas condiciones son satisfactorias, están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas básicas como transporte público, parques y hospitales. Paradójicamente, la mayoría de familias que habitan

[1] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Derecho a una vivienda adecuada. ONU-HABITAT. Folleto informativo n° 21 (rev. 1). ONU: Ginebra. 2010. P. 6.

> en viviendas inadecuadas no son pobres; provienen del sector de ingresos medios bajos[2].

El derecho a la vivienda adecuada[*] no solo es una situación que aqueja a personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema, sino que además incluye población con capacidad de ingresos en el sector medio bajo, es decir, familias que reciben hasta un salario mínimo[3].

En Colombia, el acelerado proceso de aumento de la población que se concentra en las áreas urbanas sustentado principalmente por la gran movilidad poblacional del campo a la ciudad debido al desplazamiento forzado producto de distintas causas, entre los cuales se encuentra la agudización del conflicto armado interno, la profundización de la crisis agraria y la concentración de la propiedad en la segunda mitad del siglo XX[4], tuvo relación directa con el déficit de vivienda. El Grupo de Investigación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario señaló que para el año 2007 el Gobierno Nacional reconoció que:

> […] dicho déficit alcanzó los 2,3 millones unidades habitacionales, de las cuales 1,5 millones equivalen a la diferencia entre número de hogares y unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 800.000 corresponden a aquellas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios (déficit cualitativo)[5].

Se entiende entonces que el crecimiento poblacional supera el crecimiento de la producción de vivienda la cual se concentra mayoritariamente en las cabeceras

---

[2] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Nueva York: BID. 2012. P. 27.

[*] Respecto a los términos, se encuentran diferencias en la concepción entre la expresión 'vivienda digna' de acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 y otras equivalentes como 'vivienda adecuada' para el referente internacional. Para el desarrollo de la monografía se entenderá vivienda digna y vivienda adecuada como sinónimos

[3] Óp. Cit. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). P. 28

[4] UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia. Bogotá: UNFPA. 2007. P. 7

[5] UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. Política de vivienda: alcances y perspectivas. Facultad de Economía. Programa de Divulgación Científica. Tomo II Fascículo 11. Pp 1-11. Bogotá D.C. 2007.

municipales. En el Municipio de Bucaramanga, de acuerdo con proyecciones realizadas por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga INVISBU del Censo de 2005, se identificó el déficit de vivienda en la ciudad pasaría de 31.316 hogares a 26.043 hogares en 2011:

> […] cada cinco hogares tienen carencia cuantitativa distribuida en tres variables: estructura, cohabitación y hacinamiento no mitigable, es decir, existe una diferencia entre viviendas construidas adecuadas y el número de hogares en el municipio; lo cual serviría como una aproximación a la cantidad de viviendas que se deben proveer para que todas las familias vivan en condiciones dignas de habitabilidad[6].

Por tanto, la concentración de población en centros urbanos y la falta de planeación de los municipios para la recepción ordenada de nuevos habitantes, tuvo como consecuencias el uso ilegal y segregado del suelo evidenciando una institucionalidad débil y desorganizada.

Ante el déficit de vivienda expuesto anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 promovió estrategias para aumentar la urbanización en el país con el fin de mejorar la productividad en la construcción, el desarrollo urbano, fortalecer la articulación institucional nación-territorio, apoyando los ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial y generando instrumentos para la generación de oferta de vivienda y financiación para los hogares, a través de lineamientos de la Ley 1537 de 2012 para el acceso a Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP).

En cuanto a este tipo de vivienda, se desarrolló el Programa de Vivienda Gratuita (PVG), en el que se entregaron 2.172 Subsidios Familiares de Vivienda en Especie (SFVE) en el Municipio de Bucaramanga[7]. Sin embargo, en marzo de 2017, de

[6] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga. Para superar el riesgo y construir ciudad sostenible. Bucaramanga: Alcaldía de Bucaramanga. 2014. P. 21.
[7] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informes Institucionales. Informe de Trabajo Social y Desarrollo comunitario abril a junio de 2014. Bucaramanga: Subdirección operativa. 2014. P. 2.

acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), a nivel nacional se evidenció 2.500 familias en riesgo de perder el SFVE[8] de los cuales el 64% están concentrados en la Región Caribe, es decir, 1.611 casos detectados, del total de los casos, se hicieron efectivas 24 revocatorias de las cuales: 9 fueron por actividades ilícitas, 7 por arriendo y 8 por falsedad en documentos[9].

Igualmente, algunas de las problemáticas que han surgido en los proyectos de vivienda gratuita en Bucaramanga se encuentran los siguientes, en mayo de 2017 se realizó la primera revocatoria del subsidio en el Proyecto La Inmaculada Fase I por incurrir en una de las causales de revocatoria al hallarse drogas ilícitas en el inmueble[10]. En cuanto a temas de carácter social, en noviembre de 2016 se presentó una discusión entre dos residentes del Proyecto Campo Madrid en el cual falleció una mujer[11]. Y en temas relacionados con infraestructura de los proyectos, en marzo de 2017 se realizó el reclamo por parte de los residentes de Campo Madrid respecto a problemas en el sistema de tuberías para el suministro de agua y deslizamientos de tierras en una de las torres[12].

Ante dichas situaciones, el Ministerio de Vivienda realizó en mayo de 2017 acompañamiento técnico con la Contraloría General de la República, con el fin realizar inspección a las situaciones técnicas presentadas y relacionadas con el

---

[8] COLOMBIA. Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio. Tras exitosa revocatoria de subsidio nueva familia en Sincelejo recibió su propia vivienda gratis. [En línea] Citado el 3 de junio de 2017. Disponible en: http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2017/mayo/tras-exitosa-revocatoria-de-subsidio-nueva-familia-en-sincelejo-recibio-su-propia-vivienda-gratis

[9] CANO, William. Abren proceso para quitar casa gratis a 1.611 familias en la Costas. En: EL HERALDO. [En línea] Citado el 2 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/abren-proceso-para-quitar-casa-gratis-1611-familias-en-la-costa-334325>

[10] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Minvivienda realizará primer revocatoria de vivienda en proyectos La Inmaculada I. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/index.php/prensa?start=35>

[11] VANGUARDIA LIBERAL. Pelea entre vecinas dejó una mujer muerta en Bucaramanga. [En línea] Citado el 4 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/judicial/379177-pelea-entre-vecinas-dejo-una-mujer-muerta-en-bucaramanga>

[12] ORIENTE NOTICIAS. Canal TRO. Sin solución problemas de suministro de agua en barrio de Bucaramanga. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://noticias.canaltro.com/sin-solucion-problemas-de-suministro-de-agua-en-barrio-de-bucaramanga/>

tema de postventas en cada uno de los proyectos, en la que participaron entes territoriales como el Comité de Gestión del Riesgo, el MVCT, la firma constructora MARVAL, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y representantes de la comunidad que habitan los proyectos de vivienda gratuita para posteriormente establecer recomendaciones con el fin de encontrar soluciones a cada situación[13].

Entre los hallazgos realizados, se evidenció humedales que no afectan la estructura de las edificaciones y daños en el buitrón de los techos que pueden ser subsanados en corto tiempo generados por el mal uso de las zonas comunes del proyecto y de los apartamentos, comprometiendo así a la firma constructora para dar pronta solución, además se identificó problemas de convivencia, drogas y violencias haciendo énfasis en la necesidad de continuar con el acompañamiento social de los entes territoriales y seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno[14].

Sin embargo, ante las distintas situaciones que se presentan en la etapa posterior a la entrega y legalización de los subsidios en especie a los hogares beneficiarios, cabe preguntarse ¿Cuáles son las garantías para la sostenibilidad de los proyectos de vivienda gratuita a largo plazo? ¿Cuáles son las acciones y los mecanismos a nivel institucional y sectorial que permitan el goce efectivo del derecho a una vivienda digna en el marco del programa de vivienda gratuita? ¿Cuáles son los mecanismos para el acceso a vivienda de interés prioritario para población en situación de vulnerabilidad? ¿Comprender la diversidad institucional permite resolver problemas en los entes territoriales para la implementación de políticas públicas?

[13]COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Acciones de Seguimiento, Acompañamiento o Asesoría. Seguimiento preventivo a los procedimientos en la matriz de riesgos del ministerio realizada el 22 de mayo de 2017. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Sistema%20de%20Control%20Interno/Auditor%C3%ADas%20Internas%20Independientes/2017/CI-F-11%20ACCIONES%20DE%20SEGUIMIENTO%202%200%20BUCARAMANGA.pdf>

[14] Ibíd. Pág. 4.

1.2 Justificación

El derecho a la vivienda digna entendida como un derecho de segunda generación de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), implica que Colombia como un Estado Social de Derecho debe propender por traducir las normas internacionales de Derechos Humanos en acciones de política pública, entendidas como:

> […] actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen, caracterizadas porque constituyen flujos de decisión orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención[15].

Es por ello que la pertinencia del análisis del acceso a vivienda de interés prioritario para población más vulnerable a través de subsidio 100% en especie radica en la capacidad del Estado para aumentar o disminuir las brechas sociales y económicas que marcan la desigualdad en el goce efectivo de los derechos en su conjunto, ya que como se ha evidenciado, en países latinoamericanos como Colombia, se han presentado situaciones como la débil institucionalidad, la corrupción, el clientelismo[16]; dificultan avanzar en la evaluación de políticas públicas basadas en el deber del Estado por garantizar la satisfacción de los derechos de sus ciudadanos desde una visión integral[17], es decir, que tengan en cuenta los contextos culturales, sociales, económicos, demográficos, políticos, en un tiempo y espacio determinado

[15] CUERVO; Jorge Iván. Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá D.C. 2007. P. 82

[16] ZAPATA, Eucaris. Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. En: Estudios Políticos, 49, pp. 167–185. 2016. P. 178

[17] GIMENES, Claudia y VALENTE, Xavier. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuaderno del Cendes. Año 27. N° 74. Tercera época. 2010. Pp 51-79

para establecer lineamientos que no ignoran las realidades heterogéneas de las poblaciones.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Analizar el acceso a Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para población en situación de vulnerabilidad en el marco del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) en el Municipio de Bucaramanga, Santander, Colombia.

1.2.1 Objetivos Específicos

- Describir el acceso a vivienda urbana de interés prioritario en el marco del programa vivienda gratuita 100% en especie del Gobierno Nacional.
- Determinar aportes para un Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) del Programa de Vivienda Gratuita para el acceso a VIP en el Municipio de Bucaramanga.
- Identificar los criterios de vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los Proyectos de Vivienda Gratuita (PVG) en el Municipio de Bucaramanga.

1.3 Metodología

El trabajo de grado se realizó bajo la modalidad de monografía la cual es entendida como:

> Un texto argumentativo, con función informativa, que presenta y organiza los datos, obtenidos de varias fuentes sobre una determinada temática, y analizados con una visión crítica[18].

La metodología implementada fue Investigación Documental mediante la técnica la de revisión documental desde una perspectiva cualitativa, igualmente se aclara que el estudio monográfico no se inscribe estrictamente en el enfoque hermenéutico, sí toma de él técnicas de investigación que aportan en su desarrollo.

Por lo tanto, la investigación documental, entendida como investigación científica, permite buscar e indagar el problema objeto de investigación mediante la localización, registro, recuperación, análisis e interpretación de fuentes bibliográficas[19]. Para la búsqueda de material documental se tuvo en cuenta técnicas de documentación como la revisión bibliográfica y la ficha bibliográfica. Para el procedimiento de obtención de la información se distinguió entre[20]:

- Fuente primaria, entendida como la información del objeto de estudio obtenida y registrada directamente por el investigador.
- Fuente secundaria, tales como fuentes indirectas de información las cuales deben ser procesada mediante la localización, identificación, registro,

[18] UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Reglamento General de Posgrado. Artículo 51. Acuerdo No. 075 de 2013 del Consejo Superior. Vicerrectoría Académica: Bucaramanga. 2015. P. 52.
[19] SUÁREZ, Niria. La investigación documental paso a paso. Universidad de los Andes: Mérida. 1991. P. 13.
[20] Ibíd. P. 29

recuperación, organización, análisis e interpretación, con el fin de reconstruir y obtener nueva información.

Además, se tuvo en cuenta la naturaleza de la información en el cual un documento podría clasificarse como[21]:

- Impreso/digital:
  - Publicaciones primarias: originales presentados íntegramente
  - Publicaciones secundarias: representación condesada de documentos primarios.
  - Publicaciones terciarias: listas de publicaciones secundarias
- Audiovisual:
  - Cintas magnéticas, films
  - Fotografías y reproducciones
  - Objetos, obras de arte

Por lo anterior, la revisión documental como metodología para el desarrollo de la monografía, aportó los elementos de análisis para la selección de la documentación y las fuentes de información, también posibilitó la orientación y las pautas necesarias para el proceso de análisis de los textos previamente seleccionados, teniendo en cuenta fuentes secundarias de información.

[21] Ibíd. P. 32

2. MARCO REFERENCIAL

En este capítulo se abordaron aspectos conceptuales y teóricos que permitieron un el desarrollo del estudio monográfico, tales como son los conceptos relacionados con la vivienda, el déficit de vivienda, el índice de necesidades básicas insatisfechas y vivienda de interés social y prioritario. En cuanto a los aspectos teóricos, se realizaron bajo una perspectiva de análisis político propuesto por Elinor Ostrom través del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) para definir las instituciones y los componentes del marco tales como son la situación de acción, los participantes, sus posiciones, los resultados potenciales, los vínculos de acción-resultado, los costos y beneficios y acción colectiva.

2.1. Aspectos conceptuales

El reconocimiento de *la vivienda*[*] como un elemento al derecho a un nivel de vida adecuado, es considerado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, debido principalmente a dos razones:

> En primer lugar, porque el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos, lo que requiere que el término vivienda se interprete teniendo en cuenta otras consideraciones, fundamentalmente, a que el derecho a una vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, entender la vivienda adecuada como la posibilidad de disponer un espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica

[*] Las palabras son resaltadas en itálica por la autora para hacer énfasis en las nociones tenidas en cuenta en el estudio monográfico

> adecuada y una situación adecuada en relación al trabajo y los servicios básicos, todo ello con un coste razonable y accesible[22].

Colombia cuenta con distintos mecanismos para medir las condiciones de vida de los ciudadanos, teniendo en cuenta las condiciones de la vivienda, igualmente se distingue dos tipos de vivienda para los hogares de menores ingresos: Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés prioritario.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, se entiende por *Viviendas de Interés Social (VIS)*, aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, para ellos, cada Plan Nacional de Desarrollo deberá establecer tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinado a los programas de vivienda. Además, los recursos en dinero o en especie de Gobierno Nacional se dirigirán prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y los estudios de ingresos y gastos[23].

Además, la Ley definió la vivienda de interés social como la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv) y se estableció un tipo de vivienda denominada *Vivienda de Interés Social Prioritario VIP*, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv)[24].

---

[22] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1): 13/12/91. CESCR Observación general n.º 4 (General Comments). 6.° período de sesiones (1991) (Vol. E/1992/23). 2009

[23] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Capítulo X. Bogotá D.C. 1997

[24] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ¨Todos por un nuevo País". Artículo 90. Bogotá D.C. 2015.

En cuanto a los hogares de menores ingresos y *población vulnerable*, la literatura ha desarrollado distintas nociones, la Real Academia relaciona la vulnerabilidad con el riesgo de ser dañado o herido por una fuerza de origen externo, su contra parte podría entenderse como invulnerabilidad, entendida como la protección total de fuerzas externas a través de recursos interno u opciones alternativas para enfrentar esos daños[25]. A continuación se relacionan los enfoques para comprender la vulnerabilidad. (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Enfoques sobre la vulnerabilidad

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA VULNERABILIDAD

ELEMENTO ARTICULADOR	QUÉ ES VULNERABILIDAD	CON QUÉ SE ASOCIA	A QUÉ (QUIÉN) SE APLICA	QUÉ HACER
Poder (Bustamante, 2000)	Carencia total de poder	La exclusión inherente a todo sistema de dominación	Individuos, migrantes internacionales en particular	Ciudadanía ampliada; ejercicio de derechos
Modelo de desarrollo (Pizarro, 1989; Panorama Social 1999-2000)	Sentimiento de indefensión y la base material que lo sustenta	Nuevo modelo de desarrollo: mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital; acceso restringido a servicios sociales; merma de la acción colectiva y apatía general; aplastamiento de la microempresa	Actores económicos y políticos en amplio sentido	Equilibrar relación laboral; expandir la participación, ofrecer algunos servicios universalmente, apoyar a la microempresa; reforzar calidad de acción pública; crear fondos de contingencias;
Pobreza (CEPAL, Lipton y Maxwell, 1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza	Con ingresos bajos y volátiles	Personas y hogares	Focalizar apoyo con refuerzo de ingresos, promover nuevas fuentes o subsidios si cae el ingreso
Shocks económicos	Vulnerabilidad atañe a los cambios de estatus socioeconómico	Circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última, afecta a los actores que en un shock ven reducidos sus ingresos por: alta vinculación con el contexto económico; fuente de ingresos del hogar poco diversificada; bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por: a) pocos activos, ahorros o acceso al crédito; b) poca opción de incrementar la densidad laboral; c) escasa opción de usar experiencias en nuevo trabajo; d) poco acceso a transferencias de otros hogares; e) incapacidad de cambiar hábitos de consumo; f) dificultad para producir directamente; g) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones (hipótesis de Shultz sobre la educación)	Personas y hogares	
Demografía (CELADE)	Características demográficas de los actores que debilitan su desempeño social	Con la incertidumbre propia de la modernidad tardía; con cambios estructurales y obsolescencia de habilidad, ocupación y reglas; rezagos sociodemográficos e irrupción de tendencias demográficas con elementos disruptivos	Hogares	Ejercicio de derechos; políticas preventivas; apertura informativa, acciones de reconversión, capacitación y difusión de habilidades "modernas", fomento de espacios de integración social
Activos (Moser, 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos	Con recursos para que cualquier hogar enfrente shocks o se adapte a cambios externos: i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda; iv) relaciones domésticas; v) capital social	Hogares	"Descubrimiento" de recursos, apoyo a las capacidades gerenciales, fomento del capital social, uso de la visión de los actores
Activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999 y 2000; Filgueira, 1999)	Desajuste entre activos y estructura de oportunidades	Con la capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades en otros ámbitos socioeconómicos y mejorar su situación o impedir deterioro. I) recursos de las personas; ii) recursos en derechos; iii) recursos en relaciones sociales	Actores sociales, Operativamente hogares	Identificar y promover activos; reducir la segmentación; sintonizar activos con estructura de oportunidades

Fuente: RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Proyecto Regional de Población CELDAE-FNUAP: CEPAL. Chile. 2001. P. 20.

[25] RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Proyecto Regional de Población CELDAE-FNUAP: CEPAL. Chile. 2001

En Colombia, la vulnerabilidad se comprende como una situación producto de la desigualdad que, por diversos factores económicos, culturales, políticos, históricos, geográficos, biológicos y psicosociales; se presenta en grupos de población, dificultándoles su desarrollo humano[26]. En ese sentido, el Programa de Vivienda Gratuita identifica la población vulnerable como: la que se encuentra en situación de pobreza extrema, registrada como población víctima de desplazamiento forzado y familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

En cuanto a las metodologías para medir el goce efectivo del derecho a la vivienda, se encuentra el *déficit de vivienda*. De acuerdo con la metodología del Déficit de Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del Censo 2005 en Colombia, dicho déficit busca determinar si las necesidades habitacionales de los hogares se encuentran cubiertas. Los indicadores seleccionados son: hogares que habitan en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, hogares que comparten con otros la vivienda y hogares que residen en viviendas con hacinamiento no mitigable, denominado déficit cuantitativo. (Ver Tabla 2)

Tabla 2. Estimación del Déficit Cuantitativo

Estimación del déficit cuantitativo

Atributo	Categorías consideradas como expresión de déficit cuantitativo
Estructura	Hogares que habitan en viviendas inadecuadas, construidas con materiales inestables o sin paredes.
Cohabitación	Hogares secundarios de cualquier tamaño que comparten la vivienda con otros hogares.
Hacinamiento no mitigable	Cinco o más personas por cuarto (urbano)

Fuente: DANE.

Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Metodología Déficit de Vivienda. Colección documentos. Núm. 79. DANE: Bogotá DC. 2009.

[26] COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables. Dirección de poblaciones y proyectos intersectoriales: Mineducación. Bogotá. 2005. P. 10.

Y los hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables, pero con pisos inadecuados; hogares con hacinamiento mitigable; hogares que habitan en viviendas con servicios inadecuados y hogares en viviendas que no cuentan con un lugar adecuado para preparar los alimentos, denominado déficit cualitativo. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Estimación Déficit Cualitativo

Estimación del déficit cualitativo

Atributo	Categorías consideradas como expresión de déficit cualitativo
Estructura - pisos	Hogares que habitan en viviendas construidas con material estable, pero con pisos de tierra o arena.
Hacinamiento mitigable	Hogares con más de tres y menos de cinco personas por cuarto (urbano); más de tres personas por cuarto (rural).
Espacio (cocina)	Hogares que no cuentan con un lugar adecuado para preparar los alimentos.
Servicios públicos	Acueducto: sin acueducto en la vivienda (urbano); que sin tener acueducto el hogar obtenga el agua para consumo humano de río, quebrada, nacimiento, carrotanque, aguatero o agua lluvia (rural).
	Alcantarillado – sanitario: sin alcantarillado en la vivienda o teniéndolo el inodoro no esté conectado al alcantarillado (urbano); sin servicio sanitario, letrina o bajamar (rural).
	Energía: sin servicio de energía eléctrica.
	Basuras: sin recolección de basuras (urbano)

Fuente: DANE.

Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Metodología Déficit de Vivienda. Colección documentos. Núm. 79. DANE: Bogotá .DC. 2009.

De acuerdo con dicha metodología, el déficit habitacional en Colombia sigue siendo alto: 2´216.863 hogares urbanos (1´185.607 en términos cualitativos y 1´031.256 en cuantitativos)[27]. Para el municipio de Bucaramanga se encontró que los hogares en

[27] GAVIRIA, Alejandro y TOVAR, Jorge. Capítulo 2. El potencial de la política de vivienda en Colombia. En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. Pág. 57.

el área urbana con déficit cuantitativo fueron 36.299 y los hogares con déficit cualitativo fueron 8.795, tal como se observa en la Tabla 3 y 4 respectivamente.

Tabla 4. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda a nivel nacional.

Porcentaje de hogares en déficit de vivienda
Total nacional, cabecera y resto
Censos 1993 y 2005

Características	Total		Cabecera		Resto	
	1.993	2.005	1.993	2.005	1.993	2.005
Total hogares	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Hogares sin déficit	46,35	63,79	54,70	73,00	21,20	31,75
Hogares en déficit	53,65	36,21	45,30	27,00	78,80	68,25
Hogares en déficit cuantitativo	17,00	12,37	20,34	12,56	6,95	11,71
Estructura	2,24	2,68	1,51	1,36	4,43	7,30
Cohabitación	13,18	8,41	16,72	9,55	2,52	4,42
Cohabitación - unipersonales	1,65	1,35	2,13	1,60	0,24	0,46
Cohabitación - dos o más personas	11,53	7,06	14,59	7,95	2,29	3,95
Hacinamiento no mitigable*	1,58	1,28	2,10	1,65	--	--
Hogares en déficit cualitativo	36,65	23,84	24,96	14,44	71,86	56,54
Estructura	0,80	1,27	0,67	0,47	1,21	4,06
Hacinamiento mitigable	1,22	1,51	1,18	1,45	1,33	1,72
Servicios	17,59	11,94	12,57	7,89	32,71	26,01
Cocina	1,95	1,08	2,34	1,23	0,77	0,56
Estructura y hacinamiento mitigable	0,09	0,20	0,05	0,06	0,21	0,69
Estructura y servicios	6,18	4,14	1,53	1,07	20,18	14,81
Estructura y cocina	0,12	0,11	0,13	0,10	0,09	0,15
Hacinamiento mitigable y servicios	1,70	0,84	0,78	0,42	4,47	2,29
Hacinamiento mitigable y cocina	0,22	0,17	0,25	0,17	0,14	0,15
Servicios y cocina	2,66	0,70	3,05	0,72	1,48	0,64
Estructura, hacinamiento mitigable y servicios	1,92	1,05	0,20	0,16	7,10	4,14
Estructura, hacinamiento mitigable y cocina	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,06
Estructura, servicios y cocina	1,37	0,50	1,40	0,44	1,26	0,71
Hacinamiento mitigable, servicios y cocina	0,44	0,15	0,47	0,13	0,32	0,23
Estructura, hacinamiento mitigable, servicios y cocina	0,39	0,15	0,33	0,10	0,58	0,32

* Metodológicamente no se calcula para la zona rural o resto
-- No aplica

Fuente: DANE. Boletín Censo General 2005. Déficit de vivienda. [En línea] Citado el 8 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf>

Tabla 5. Déficit Cuantitativo y Cualitativo de vivienda urbana y rural en Bucaramanga

DEFICIT CUANTITATIVO	Urbano	Rural
Hogares destechados	19.651	182
Hogares en condición de desplazamiento	10.136	
Hogares por reubicar	6.512	150
Total déficit	36.299	332

Fuente: Estudios INVISBU con base en el censo del año 2005. Información acción social a julio 31 de 2011.

DEFICIT CUALITATIVO	Urbano	Rural
Hogares con carencias	6.795	835
Hogares afectados ola invernal	2.000	250
Total déficit	8.795	1.085

Fuente: Estudios INVISBU con base en el censo del año 2005. Información solicitudes INVISBU y censos de afectados sector rural.

Fuente: COLOMBIA. Plan Municipal de Desarrollo “Bucaramanga Capital Sostenible” 2012-2015. Alcaldía Municipal: Bucaramanga. 2012. Pág. 130.

Otro instrumento relacionado con la medicíon de las precarias condiciones de vivienda es el método de las *Necesidades Basicas Insatisfechas* (NBI), de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se destaca especialmente por su utilidad como instrumenro para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza, más no como una metodologia de medicion de la pobreza como tal. Para determinar la identificacion de cuáles hogares son pobres, de acuerdo con Amartya Sen:

> […] la medición de la pobreza se puede dividir en dos grandes etapas. En la primera, denominada de "identificación", se define cuáles hogares son pobres y cuáles no a partir de algún criterio previamente elegido. La segunda etapa, llamada de "agregación", implica calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población[28].

Estas alternativas se conocen como método directo e indirecto, el metodo directo busca evaluar directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, a través de los bienes y servicios que disponen. El metodo indirecto consiste en medir los recursos del hogar, sus ingresos o sus gastos, y estimar si estos son suficientes para que el hogar pueda gozar de un nivel de vida aceptable[29].

En América Latina el método más utilizado es el directo, introducido por la CEPAL a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. El grupo de necesidades básicas a tomar en cuenta está restringido por la fuente de información utilizada, por esta razón, las necesidades consideradas suelen limitarse a las siguientes cuatro categorías : i) Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar. ii) Acceso a servicios básicos que aseguren

[28] FERES, Juan & MANCERO, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL: Chile. 2011. Pág. 7
[29] Ibíd. Pág. 8

un nivel sanitario adecuado. iii) Acceso a educación básica. iv) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo. (Ver Tabla 5)

Tabla 6. Necesidades Básicas Insatisfechas

NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES Y VARIABLES CENSALES

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Ultimo nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: FERES, Juan & MANCERO, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL: Chile. 2011. Pág. 11.

Una vez que se ha identificado y clasificado las diversas carencias críticas de los hogares, es necesario llevar a cabo la etapa de “agregación” de dicha información, clasificando a los hogares como “pobres” y “no pobres”, este proceso se realiza mediante el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), que diferencia de manera dicotómica entre los hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas[30].

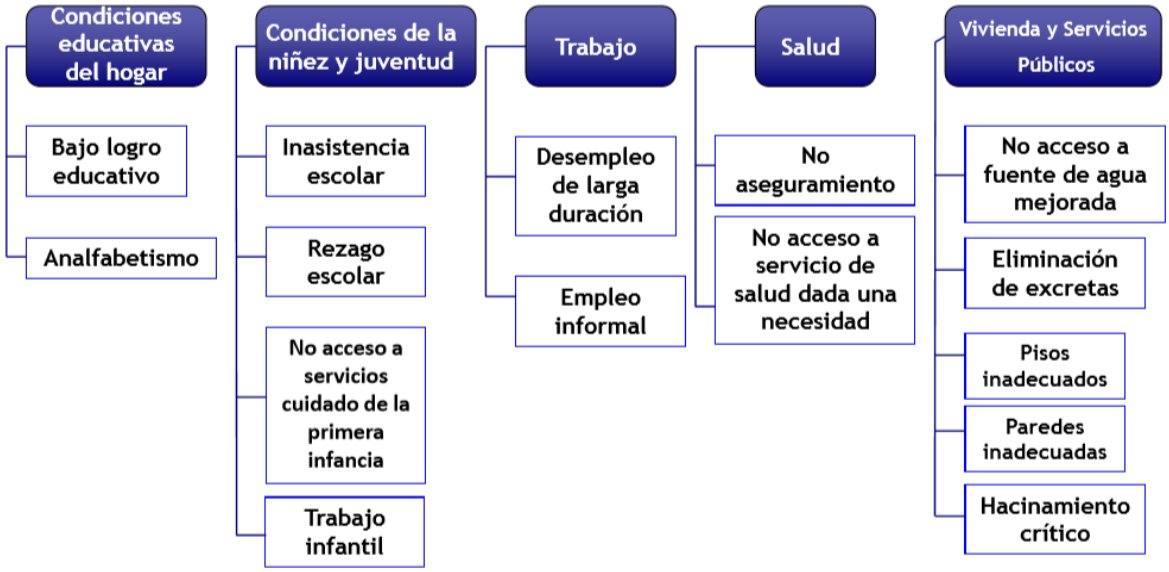
En Colombia la medición directa también se realiza por medio del *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM), en cuanto al método indirecto, se busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta, para esto observa su ingreso, el cual es un medio y no un fin para lograr la satisfacción; cuando esta canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla

[30] Ibíd. Pág. 19.

de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema[31].

El (IPM) fue desarrollado por Alkire y Foster en la Universidad de Oxford, en Colombia se construye con base a cinco dimensiones: i. Las condiciones educativas del hogar, ii. Las condiciones de la niñez y la juventud, iii. La salud, iv. El trabajo, v. El acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Dimensiones y variables del IPM

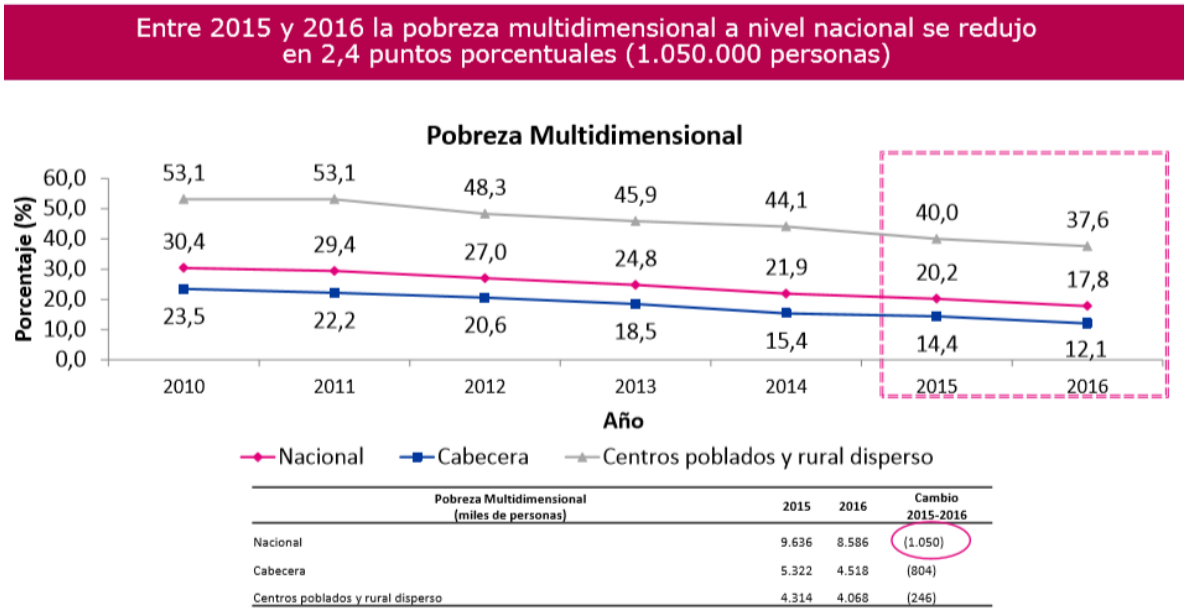


Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Presentación Reducción de la pobreza en Colombia: la base para lograr un país más justo. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Presentación%20Pobreza_2012.pd>

[31] COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Informativo del 11 de Agosto de 2017. Pobreza Monetaria 2016: Santander. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Santander_Pobreza_2016.pdf>

Estas 5 dimensiones involucran 15 indicadores, obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida; según el resultado del índice son considerados pobres los hogares donde la suma ponderada de las privaciones sea igual o superior a (5/15)[32], tal como se observa en la Gráfica 2, el IPM de 2010 a 2016 ha disminuido en 11,4 puntos porcentuales en las cabeceras municipales, sin embargo, a 2016 los centros poblados y rural disperso continúan teniendo una diferencia notoria de 19,8 pp y 25,5 pp por encima de la media nacional y las cabeceras municipales respectivamente. (Ver Gráfica 2)

Gráfica 2. Pobreza Multidimensional Nacional



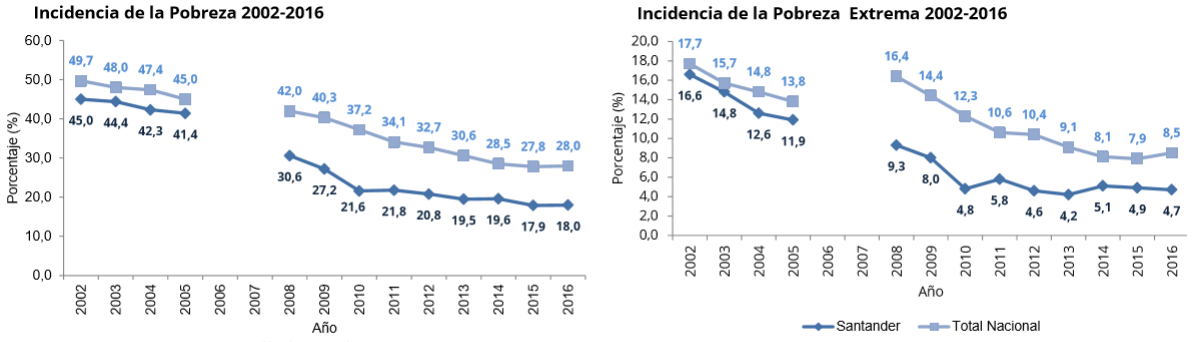
Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Presentación de resultados Pobreza 2016. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2016.pdf>

[32] COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín de Prensa del 18 de Abril de 2013. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf>

En cuanto a *pobreza monetaria* general, se mide a través de la Incidencia de la pobreza el cual mide porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación a la población total, según el dominio geográfico. La línea de pobreza o el umbral de pobreza es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentario y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado y es actualizada con el Índice de Precios del Consumidor (IPC) de ingresos bajos[33].

En cuanto a la *pobreza monetaria extrema*, se realiza a través de la Incidencia de la Pobreza Extrema el cual mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza extrema, en relación a la población total, según el dominio geográfico. La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado[34]. A continuación se observa la Incidencia de pobreza y la pobreza extrema en Santander entre 2002 a 2016. (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3 Incidencia de la Pobreza y la Pobreza Extrema en Santander



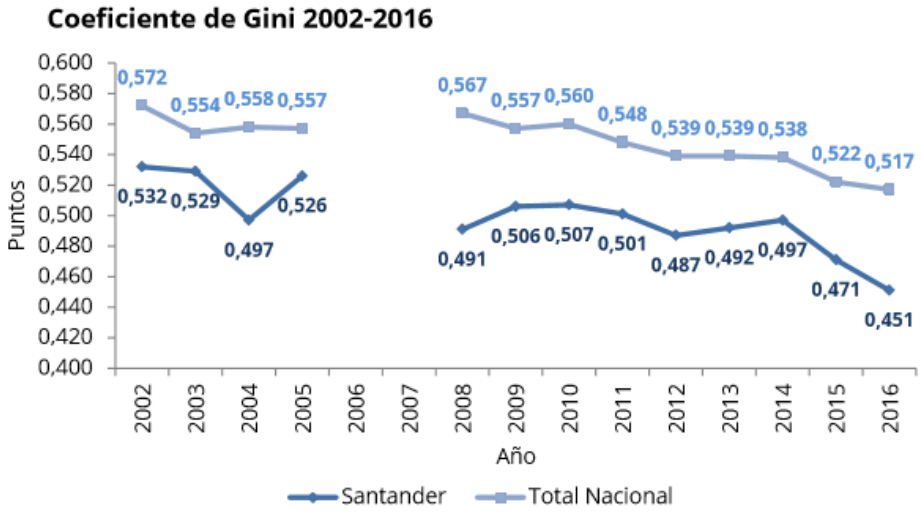
Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.
Los datos de 2006 y 2007 no se calculan por problemas de comparabilidad en las series de empleo y pobreza como resultado del cambio metodológico que implicó la transición de la Encuesta Continua de Hogares a la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Informativo del 11 de Agosto de 2017. Pobreza Monetaria 2016: Santander. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Santander_Pobreza_2016.pdf >

[33] Ibíd. Pág. 6.
[34] Ibíd. Pág. 7.

Otro indicador que es importante tener en cuenta para el análisis de acceso a vivienda tipo VIP, es el *Coeficiente de Gini*, el cual mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso o la desigualdad de la riqueza en una región en un periodo determinado. En el caso de Colombia se calcula a partir a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), este coeficiente es más sensible a aumentos en el ingreso de individuos más pobres. Para el caso de Santander se encuentra por debajo de la media nacional a 0,06 pp. (Ver gráfica 4).

Gráfica 4 Coeficiente de Gini Santander.



Los datos de 2006 y 2007 no se calculan por problemas de comparabilidad en las series de empleo y pobreza como resultado del cambio metodológico que implicó la transición de la Encuesta Continua de Hogares a la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Fuente: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Informativo del 11 de Agosto de 2017. Pobreza Monetaria 2016: Santander. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Santander_Pobreza_2016.pd>

2.2. Aspectos teóricos

La politóloga estadounidense y premio nobel de economía en 2009, Elinor Ostrom construyo un Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), como una alternativa para comprender las instituciones y ayudar a resolver problemas de acción colectiva en múltiples situaciones y espacios. En este apartado se definirán, de acuerdo a la autora, los elementos que se encuentran en la diversidad institucional, los cuales servirán como base para realizar los aportes en el capítulo cuatro.

A partir de su trayectoria intelectual como estudiante de posgrado a finales de la década de 1950, Ostrom desarrolló una teoría que permitió exponer los fenómenos que no son explicados por dos modelos simples: el Mercado y el Estado. Esta trayectoria comienza en la década del 50, con el estudio de la industria policéntrica del agua en California y sistemas policéntricos para el gobierno de áreas metropolitanas, posteriormente, en los años 70's, con un estudio de los cuerpos de policía en áreas metropolitanas de Estados Unidos[35]. Estos estudios con el tiempo llevarían al desarrollo del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI).

En cuanto a la definición de los tipos de bienes, a partir de sus estudios empíricos, la autora realiza un análisis de los bienes propuestos por Samuelson en 1954, quien los divide en: i. Bienes privados puros, caracterizados por no permitir su consumo a quien no pueda poseerlos, bienes excluibles, y porque su consumo impide que cualquier otro actor pueda disfrutarlo, bienes rivales; y ii. Bienes públicos con características opuestas a los bienes privados puros, bienes no excluibles y bienes no rivales. Para Ostrom este análisis muestra a las personas del mundo real, como consumidores o votantes, una vez más, mostrando que la simplicidad de un modelo

[35] OSTROM, Elinor. Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntria de sistemas económicos complejos. Revista Mexicana de Sociología, 76(5), pp. 15–70

dicotómico lleva a un análisis que se separa de las complejidades que las personas del mundo real contienen[36].

De igual forma, James Buchanan en 1965 añadió un tercer bien al análisis de Samuelson, los bienes club, en donde los individuos crean asociaciones privadas para proveer bienes no rivales de pequeña escala, que conservan la exclusión para quienes no son miembros de la asociación. Ostrom agrega al análisis de la clasificación de los bienes, los siguientes puntos[37]:

- Reemplazar rivalidad por sustractabilidad
- Sustractabilidad y exclusión que no debe ser visto por sus existencia o ausencia, sino más bien como un gradiente que se mueve de mayor a menor dependiendo de la facilidad o dificultad de su sustractabilidad o exclusión.
- Existencia de recursos de uso común, como bienes de alta sustractabilidad y baja exclusión de su consumo.
- Cambiar el nombre de bienes club por bienes tarifa, debido a que quienes proveen este bien son asociaciones de pequeña escala, públicas o privadas.

Cuadro 1. Tipos de bienes

Cuatro tipos de bienes		**Sustractabilidad de uso**	
		Alta	**Baja**
Dificultad de excluir beneficiarios potenciales	**Alta**	**Recursos de uso común:** cuencas hidrográficas, lagos, sistemas de irrigación, pesquerías, bosques, etc.	**Bienes públicos:** paz, seguridad de una comunidad, defensa nacional, conocimiento, protección contra incendios, pronósticos del tiempo, etc.
	Baja	**Bienes privados:** comida, ropa, automóviles, etc.	**Bienes tarifa:** cines, clubes privados, guarderías, etc.

Fuente: OSTROM, Elinor. Comprender la diversidad institucional. Traducción de Miguel Moro. Estudio Introductorio Arturo Lara. FCE, UAM: México. 2015. p. 63

[36] Ibíd. P. 35

[37] OSTROM, Elinor. Comprender la diversidad institucional. Traducción de Miguel Moro. Estudio Introductorio Arturo Lara. FCE, UAM: México. 2015. p. 63

Otras de las críticas que realiza Ostrom a la utilización de los modelos simples, es acerca de la simplicidad a la que se quiere llevar el comportamiento de los seres humanos, en los cuales, los individuos son racionales y suponen que la información de las estrategias disponibles en cada situación particular, o que los resultados posibles dadas las estrategias y la conducta de otros, es conocida.

Para ella, los seres humanos tienen estructuras motivacionales más complejas y mayor capacidad de resolver dilemas sociales, sus tomas de decisiones no deberían ser tan limitadas como las expuestas por la teoría de la elección racional, por lo tanto, la realidad social se constituye por una variedad de dilemas sociales caracterizados por la incertidumbre, la información incompleta e individuos con racionalidad limitada, por ello la teoría de la elección racional resulta imprecisa[38]. En ese sentido, la teoría de la elección racional:

> […] ha demostrado ser útil para predecir, el comportamiento humano en ambientes estables, […] donde la estructura de los problemas está bien definida. […] los individuos son capaces de vincular las posibles preferencias positivas o negativas a las acciones y resultados. […] para Ostrom, la capacidad predictiva del modelo neoclásico es altamente dependiente de la estructura de la situación[39].

Es por ello que la propuesta de la autora está en integrar la racionalidad humana con las condiciones estructurales que la posibilitan, esto es, una teoría que permita explicar cómo surgen las acciones que están supeditadas a las condiciones del mundo exterior, para ello, Ostrom integra la teoría de juegos con la estructura de la situación utilizando múltiples métodos para que progresivamente se logre explicar la diversidad de situaciones de acción.

[38] LARA, Arturo. Estudio Introductorio. En: OSTROM, Elinor. Comprender la diversidad institucional. Traducción de Miguel Moro. Estudio Introductorio Arturo Lara. FCE, UAM: México. 2015. p. 14.
[39] Ibíd. P. 19.

2.2.1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)

De acuerdo con Ostrom, comprender las instituciones es preciso conocer que hacen, cómo y por qué funcionan, en ese sentido las define como:

> […] prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen en familias, barrios, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos en todas las escalas. Los individuos que interactúan en situaciones estructuradas por reglas se enfrentan a elecciones respecto a las acciones y estrategias que lleven a cabo, las cuales posen determinadas consecuencias[40].

En ese sentido, las instituciones (formales e informales) se conciben como las leyes, las reglas y los acuerdos al interior de las sociedades que permiten y/o limitan el comportamiento económico y social, las instituciones formales generalmente están determinados por la política; en el caso de las instituciones informales predominan las normas y valores culturales[41]. Es por ello que su comprensión, está vinculada con la diversidad de situaciones que existen en la realidad social.

Ostrom considera que los seres humanos, a menudo, no son conscientes de todas las reglas, normas y estrategias que siguen, y que las ciencias sociales, tampoco han desarrollado herramientas teóricas para traducir el comportamiento humano, ya que las distintas disciplinas de estudio son leguajes diferentes entre sí que no ayudan a identificar las partes comunes del contexto que rodea a los individuos, para ello, la autora considera que debe haber un modo de analizar la forma en que

[40] Óp. Cit. OSTROM, Elinor. P. 39.
[41] HABER, Stephen (Edit.) Political Institutions and Economic Growth in Latin America. Essays in Policy, History, and Political Economy, Stanford: Hoover Institution Press/Stanford University Press, 2000. Citado por: VIALES, Hurtado y JUÁREZ, Jorge. Gobernabilidad democrática en América Central: una propuesta de análisis path dependence de carácter neo institucional a partir de la crítica de los planteamientos de J. Mahoney. El caso de El Salvador entre 1930 y 1960. Revista Diálogos. Vol. 8 N° 1. Universidad de Costa Rica. pp 26-46. 2007

se resuelven problemas locales mediante herramientas que sirvan también para analizar la resolución de problemas a escala nacional.

Las instituciones no son más que uno de los elementos que influyen en el comportamiento de cualquier situación particular en un momento y lugar determinado[42]. Uno de los supuestos que asume la autora, es que dada la diversidad del comportamiento social, la cual se construye a partir de componentes universales organizados en varias capas, los individuos crean la estructura que influye en sus comportamientos y en los resultados que alcanzan.

Por lo anterior, el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) tiene su utilidad para explicar el comportamiento humano a través de los componentes de las situaciones que enfrentan los sujetos ya que ha permitido identificar variables claves para llevar a cabo análisis de la estructura de las situaciones que enfrentan los seres humanos, y de cómo las reglas, los eventos y la comunidad influyen en estas situaciones a lo largo del tiempo, por tal motivo, el Marco ADI se constituye como un marco conceptual multinivel.

2.2.2. Situación de Acción

De acuerdo con Ostrom, la unidad focal de análisis es la arena de acción, la cual incluye dos holones: i. situación de acción y ii. el participante. Una situación de acción de refiere a:

> Espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan los unos a los otros o luchan (entre las muchas cosas que los individuos hacen en las arenas de acción)[43].

[42] Óp. Cit. OSTROM, Elinor. P. 70.
[43] Ibíd. P. 53.

Según Elinor, para poder analizar el comportamiento humano probable y los resultados de una estructura particular, se asume que la estructura de la situación es fija a corto plazo.

Cuadro 2 Variables exógenas Marco ADI

Reglas	Condiciones biofísicas y materiales	Características de la comunidad
• Se define como un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones o resultados se imponen, se prohíben o se permiten. Se pueden distinguir: • Normas: (sentido de precepto), son una parte de la estructura moral de la comunidad que goza de aceptación, es decir, prescripciones culturales • Estrategia: (sentido de instrucción), son planes individuales de acción • Reglas: (sentido de principios) son leyes físicas. • Arreglo institucional: configuraciones institucionales de importancia e interés destinadas a coordinar, entre un elevado número de actores, complejos encadenamientos de acciones basadas en múltiples organizaciones que compiten entre sí según las reglas establecidas.	• Analizar cómo el entorno sobre el que se actúa en una situación influye en el resultado • Las condiciones biofísicas que estructuran una situación de acción varía drásticamente al considerar diversos tipos de escenarios	• Las concepciones que se tienen respecto a la comunidad en la que se ubica cualquier campo de acción influye en su estructura. Los rasgos que influyen son: • Los valores de comportamientos aceptados de modo general • El nivel de entendimiento común que los participantes potenciales compartan sobre la estructura de los campos de acción • Homogeneidad en las preferencias • Tamaño y composición de la comunidad • La cultura: si los participantes proceden de distintas culturas, el costo de concebir y mantener reglas eficaces aumenta

Fuente: elaboración propia tomando como base el Marco ADI de Elinor Ostrom

El Marco ADI tiene variables exógenas que influyen en una arena de acción, tales como: 1) las reglas, 2) las características del mundo biofísico y 3) la estructura de la comunidad. (Ver cuadro 2). Ostrom construye el concepto de *situación de acción*, el cual puede describirse y analizarse empleando el siguiente conjunto común de

variables[44], las cuales serán desarrolladas en el capítulo 4 de la presente monografía para el análisis de la política de vivienda tipo VIP en el marco del Programa de Vivienda Gratuita:

a) Participantes[45]:

- Son entidades capaces de tomar decisiones,
- tienen una determinada posición y capacidad para elegir acciones.
- Pueden ser actores colectivos: naciones, estados, empresas privadas, ONG's
- Se requieren al menos dos participantes o más
- Tienen atributos individuales como edad, educación, genero, experiencia

b) Posiciones que ocupan los participantes[46]:

- La distinción entre un participante y la posición en la que se sitúa, suele ser difusa, un participante puede ocupar simultáneamente más de una posición.
- Se constituye como el vínculo que conecta al participante con las acciones.
- Define el estatus de quien participa
- El grado de control del participante varía respecto a la entrada o salida en una posición

c) Resultados potenciales[47]:

- Cuando el analista desea comprender cómo las reglas o las características del mundo biofísico modifican una situación de acción, se logra mayor precisión analizando por separado los resultados materiales y posteriormente el valor que los participantes asignan a dichos resultados.

[44] Para profundizar en la especificidad del Marco ADI se recomienda consultar el Capítulo 1 y Capítulo 2 del texto de Elinor Ostrom: Comprender la diversidad institucional.
[45] Ibíd. P. 79
[46] Ibíd. P. 83
[47] Ibíd. P. 84

- La valoración de los individuos respecto a los resultados se compone de:
    - Resultados materiales
    - Los costos y recompensas materiales
    - Valoración de la combinación del primer y segundo componente.

d) Acciones posibles[48]:

- Los participantes asignados a una posición en una situación de acción deben escoger dentro de un conjunto de acciones en cada etapa del proceso de decisión, en la teoría de juegos, el conjunto de acciones disponibles para un participante conforman los movimientos posibles.
- El término acción, incluye tanto los actos declarados como la decisión de no actuar en determinadas situaciones o renuncias.

e) Vínculos acción y resultado[49]:

- Ostrom define tres tipos de vínculos entre las acciones y los resultados:
    - La certidumbre: todas las acciones disponibles están vinculadas directamente con uno y un solo resultado, es característico de los mercados organizados formalmente.
    - El riesgo: las relaciones objetivas de probabilidad entre cada acción y el conjunto de resultados son conocibles conllevando a una o varias relaciones entre acciones y resultados.
    - La incertidumbre: caracteriza tanto a la mayor parte de los juegos formales como a la mayoría de situaciones en el ámbito político ya que no se puede conocer la probabilidad con la que una acción específica conducirá a un determinado resultado.

[48] Ibíd. P. 87
[49] Ibíd. P. 88

f) Control del individuo respecto con el resultado[50]:

- El nivel de control sobre un el vínculo entre la acción y los resultados varia para un participante desde un valor máximo hasta prácticamente cero, es decir, puede ser total o parcial
- Un único individuo puede tener niveles de control, oportunidad y poder diferentes en las diversas situaciones de acción en las que participa.

g) Información que disponen los participantes[51]:

- Los participantes pueden tener acceso a información completa o incompleta:
    - Información completa: cada participante puede conocer toda la estructura de la situación de acción, se distinguen dos tipos de información: i. información perfecta, en la cual se puede conocer todas las acciones pasadas y las acciones de todos los demás participantes antes de que efectúen cualquier movimiento, y ii. información imperfecta, se asume que el participante tiene acceso al conocimiento de la estructura de la situación de acción pero no sobre todos los movimientos de los demás participantes.
    - Información incompleta: el problema surge por saber quién sabe qué en cada momento, es decir, cuando hay resultados que dependen de las entradas de múltiples actores que resultan difíciles y costosas de evaluar ya que existen incentivos para que los participantes se comporten de modo oportunista. También puede surgir el problema del director-agente, en el cual el director no puede conocer completamente las acciones del agente, u ocurrir problemas de información asimétrica cuando los individuos tratan de realizar algún tipo de contrato para compartir el riesgo.

[50] Ibíd. P. 93
[51] Ibíd. P. 94

h) Costo y beneficios[52]:

- Ostrom plantea que, además de acciones y resultados que conllevan a una determinada situación, pueden distribuirse recompensas y sanciones a los participantes que se encuentran en determinada posición dependiendo de la acción que realicen para alcanzar un resultado.
- Las recompensas y sanciones externas que se asignan a los resultados incluyen recompensas (beneficios monetarios) o sanciones (impuestos o multas) que se asignan a las acciones que conducen al resultado.

Un desarrollo importante en el análisis institucional diseñado por Ostrom son las relaciones entre las arenas de acción, ya que considera que la realidad social está compuesta por múltiples arenas relacionadas de modo secuencial o simultáneo[53]. La autora plantea que existen dos maneras diferentes de relación entre las situaciones de acción: a. La relación organizativa, la cual ocurre entre los departamentos en grandes organizaciones (departamento de producción, compras, ventas, etc.) y b. La relación entre los múltiples niveles de análisis, se distinguen situaciones operativas, de elección colectiva, de elección constitucional e incluso metaconstitucional.

a) Relaciones organizativas[54]:

Dado que las organizaciones están compuestas por una o más situaciones de acción vinculadas por reglas que especifican cómo se convierten los resultados de unas situaciones en entradas de otras, es decir, un conjunto general de reglas estructura parcialmente todas las situaciones internas y determina los caminos que se pueden tomar para pasar de una situación a la siguiente.

[52] Ibíd. P. 95
[53] Ibíd. P. 98
[54] Ibíd. P. 100

b) Múltiples niveles de análisis[55]:

Según Ostrom, todas las reglas se anidan en otro conjunto de reglas que define cómo se puede modificar el primero, esto es que, las reglas que se usan para organizar las acciones en determinado nivel tienen lugar dentro de un nivel más profundo. La autora distingue tres tipos de reglas similares a los planteados por Oliver Willamson:

- Reglas operativas, son las que influyen directamente en las decisiones cotidianas que afectan a los participantes en cualquier escenario
- Reglas de elección colectiva, influyen en las actividades operativas y en los resultados, determinando quién puede participar, es decir, el nivel de gobierno
- Reglas de elección constitucional, tienen un ritmo de cambio más lento, es decir, son reglas que establece el poder judicial, ejecutivo o legislativo.

El nivel metaconstitucional subyace a todos los demás y se presenta cuando los participantes examinan las consecuencias de diversas reglas ante sus representantes en un proceso constitucional, en él se ubica las costumbres y la tradición.

[55] Ibíd. P. 103

3. POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ACCESO A VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

La satisfacción del derecho a la vivienda adecuada para toda la población sigue siendo uno de los talones de Aquiles de los Estados, y Colombia no es ajena a ello, no obstante, el artículo 51 de la Constitución Política de 1991 dispone lineamientos para el derecho a la vivienda digna[56], entendido como un derecho prestacional, es decir, que para lograr su efectivo cumplimiento dependerá de las acciones legislativas o administrativas que determinen o no su reconocimiento ya que la estructura constitucional encomienda al legislador su desarrollo, por lo tanto su realización efectiva depende en primer lugar de la disponibilidad de recursos del Estado y en segundo lugar de la reglamentación que el órgano legislativo determine para su reclamación[57].

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado su carácter de derecho fundamental como garantía para sujetos de espacial protección constitucional, como lo es la población víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno[58]. Además, ha señalado que el SFV tiene prioridad para la población económicamente más vulnerable[59].

Este capítulo describe el surgimiento del Programa Vivienda Gratuita (PVG) para el acceso a Vivienda urbana de Interés Prioritario (VIP) a la población más vulnerable, por ello el estudio monográfico, se enmarca dentro del Plan de Desarrollo Nacional

[56] COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Artículo 51. Colección universitaria. Primera edición. LEGIS: Bogotá D.C. 2016.
[57] LONDOÑO, María Victoria. Avance Jurisprudencia del derecho a la vivienda digan en Colombia. Revista Rito Juris. Vol 7 N° 15. Pp. 37-60. P. 43
[58] COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 Auto de seguimiento 116ª del 24 de mayo del 2012. Magistrados: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdova Triviño y Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. 2004.
[59] COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-079 de 2008 Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. 2008. Citado por: ORJUELA MARTÍNEZ, Guillermo. Marco normativo para la vivienda de interés prioritario – Alternativas para la política de vivienda. Trabajo de grado para optar el título de Maestría en Derecho. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de derecho. 2014. P. 69.

(PND) 2010-2014 denominado “Prosperidad para Todos”, el cual priorizó cinco sectores o actividades económicas denominadas Locomotoras de crecimiento: 1. Nuevos sectores basados en la innovación, 2. Agricultura y desarrollo rural, 3. Vivienda y ciudades amables, 4. Desarrollo minero y expansión energética y 5. Infraestructura de transporte. En cuanto a la Locomotora del sector vivienda, su objetivo fue:

> […] aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico, el Gobierno ha establecido la meta de construir al menos un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macro-proyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente emergencia invernal[60].

Por lo anterior, la Ley 1450 de 2011, expide disposiciones respecto a la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables del PND, mediante la definición de Vivienda de Interés Social VIS y prioritario VIP, en conformidad con la Ley 388 de 1997, para desarrollar proyectos de renovación urbana, cobertura para créditos de vivienda, habilitación de suelo urbanizable, subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, incentivos para el ahorro y otorgamiento de créditos para adquisición de vivienda, entre otros[61].

En concordancia, el Plan de Desarrollo del Municipio de Bucaramanga propuso mejorar las condiciones de habitabilidad y de entorno de la población vulnerable asentada en la ciudad y reducir el déficit cuantitativo de vivienda mediante la gestión y asignación de 1.743 subsidios para la construcción de vivienda prioritaria[62].

Las entidades gubernamentales que regulan la política de vivienda en el país son: para el sector rural el Ministerio de Agricultura y para el sector urbano el Ministerio

---

[60] COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Plan de desarrollo nacional 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP: Bogotá. 2011. Pág. 205.
[61] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá. 2011.
[62] COLOMBIA. Plan Municipal de Desarrollo “Bucaramanga Capital Sostenible” 2012-2015. Alcaldía Municipal: Bucaramanga. 2012. Pág. 133.

de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), los cuales reciben presupuesto del Gobierno nacional para financiar programas que atiendan el déficit habitacional en el país. Los recursos financieros son administrados por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), los Subsidios Familiares de Vivienda en dinero también son asignados por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) a los hogares que se encuentre afiliados a ellas y para los miembros de la fuerza pública a través de las Cajas Promotoras de Vivienda Militar (CPVM)[63].

Para la población en situación de vulnerabilidad, Fonvivienda es el encargado de ejecutar las políticas de vivienda tipo VIS urbana en particular orientar la inversión a recursos destinados mediante la promoción y desarrollo de soluciones habitacionales para hogares de menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad que no estén afiliados a alguna CCF[64].

En cuanto al subsidio familiar de vivienda (SFV), es un aporte estatal en dinero o en especie entregado una sola vez a un hogar, el cual no debe ser restituido o pagado. Otorgado como un instrumento para pagar parte del precio de una vivienda nueva o para la construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda[65]. El Decreto 2190 de 2009 definió las siguientes modalidades de SFV:

- Adquisición de vivienda nueva
- Adquisición de vivienda usada
- Construcción en sitio propio
- Mejoramiento de vivienda
- Mejoramiento para vivienda saludable
- En cuanto a la modalidad de subsidio en especie fue definida por la Ley 1537 de 2012 como subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE).

---

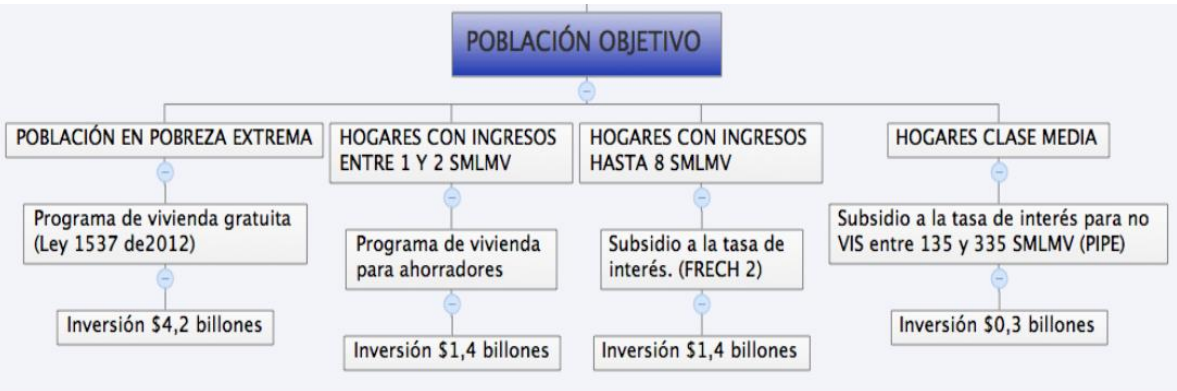
[63] GAVIRIA, Alejandro y TOVAR, Jorge. Capítulo 2. El potencial de la política de vivienda en Colombia. En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. Pág. 59.

[64] COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. Marzo 10. Bogotá D.C. 2003.

[65] COLOMBIA**.** Ministro del Interior y de Justicia de la República de Colombia. Decreto 2190 de 2009.

Retomando el tema de la Locomotora de vivienda del PND 2010-2014, fijó una meta para construir un millón de viviendas y para ello se crearon distintos instrumentos como lo fueron: el Macroproyecto de Interés Social Nacional* (MISN), el subsidio a la tasa de interés a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), vivienda para ahorradores (VIPA), en concordancia con el Programa de Impulso de Productividad y Empleo (PIPE), se encuentra el subsidio a la tasa de interés No VIS (FRECH NO VIS) denominada Mi Casa Ya[66] y el Programa de Vivienda Gratuita (PVG). A continuación se muestra la población objetivo de estos programas. (Ver Gráfica 5)

Gráfica 5. Población Objetivo Locomotora de Vivienda



Fuente: ÁLVAREZ, Luisa, FREYLE, Samuel, & SAUCEDO, María. Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013 propuesto por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Trabajo de grado de la Maestría en Administración de Empresas: EAFIT. 2014. [En línea] Consultado el 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2922/LuisaAlvarez_SamuelFreyle_MariaSaucedo_2014.pdf?sequence=1>

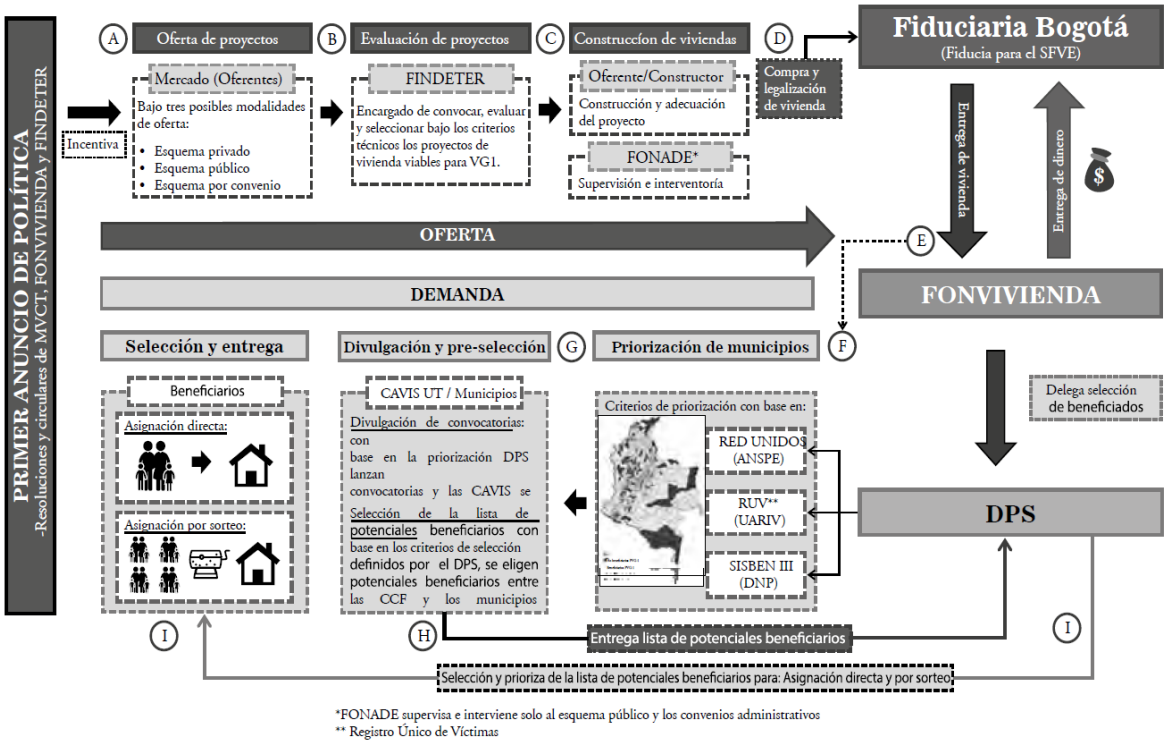
* De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los Macroproyectos de Interés Social Nacional son intervenciones promovidas por el Gobierno Nacional que vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país. El objetivo de estos macroproyectos es el de aumentar la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritario (VIS – VIP), especialmente en los municipios y distritos del país que concentran un importante déficit habitacional y donde se han encontrado dificultades para disponer de suelo para el desarrollo de los programas VIS - VIP

[66] ÁLVAREZ, Luisa Fernanda, FREYLE, Samuel, SAUCEDO, María. Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013 propuesto por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Trabajo de grado de la Maestría en Administración de Empresas: EAFIT. 2014. [En línea] Consultado el 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2922/LuisaAlvarez_SamuelFreyle_MariaSaucedo_2014.pdf?sequence=1>

3.1. Programa Vivienda Gratuita PVG

El Gobierno Nacional creó en 2012 el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) para la atención de la población más vulnerable del país, el cual fue inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), incorporando como meta la entrega de 100.000 viviendas gratuitas a título de subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE). (Ver Gráfica 6)

Gráfica 6. Esquema Programa de Vivienda Gratuita (PVG)



Fuente: SILVA, Julio Miguel & Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "mi casa ya". En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 229.

Este tipo de subsidio a la demanda 100% en especie, corresponde con una revisión al funcionamiento de la política de vivienda y al modelo de cierre financiero el cual

la adquisición de una vivienda proviene de tres tipos de fuentes: i. El subsidio de vivienda, ii. El crédito hipotecario y ahorro, y iii. Recursos propios del hogar comprador; este modelo, exponía la inoperancia del subsidio familiar de vivienda SFV y los mecanismos como el subsidio a la tasa de interés en la población de bajos ingresos ante su incapacidad de acceder al crédito hipotecario y lograr los niveles de ahorro requeridos[67].

Tabla 7. Hogares en déficit habitacional, municipios atendidos por PVG etapa I

Categoría	Beneficiario	No beneficiario	Total general
Especial	775,868		775,868
Primera	297,656	88,465	386,121
Segunda	148,786	43,475	192,261
Tercera	32,853	45,786	78,638
Cuarta	109,334	135,197	244,531
Quinta	52,230	78,185	130,415
Sexta	428,549	1,562,815	1,991,364
Total general	1,845,275	1,953,923	3,799,198

Categoría	Beneficiario	No beneficiario	Total Déficit
Especial	100.0%	0.0%	
Primera	77.1%	22.9%	100%
Segunda	77.4%	22.6%	100%
Tercera	41.8%	58.2%	100%
Cuarta	44.7%	55.3%	100%
Quinta	40.0%	60.0%	100%
Sexta	21.5%	78.5%	100%
Total general	48.6%	51.4%	100%

Fuente: SILVA, Julio Miguel & Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "mi casa ya". En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 242.

El programa de vivienda gratuita se desarrolló en dos etapas, la primera etapa en el periodo de gobierno presidencial 2010-2014, el cual se ejecutó en 220 municipios de los cuales 163 fueron municipios de categoría 1 o especial: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cúcuta, Cartagena y Bucaramanga, y la segunda etapa en actual ejecución del periodo presidencial 2015-2018, en el cual se identificaron 855 municipios priorizados, de los cuales el 83,3% corresponde con municipio de sexta categoría y el 63,6% con municipios de quinta categoría[68], ya que se evidenció una

[67] TORRES RAMIREZ, Jorge Enrique, *et al.* Calculando el déficit de vivienda a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Revista ib. Vol.5 N°1. Pp 174-192. 2016. P. 187

[68] SILVA, Julio Miguel y Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "mi casa ya". En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 248.

buena focalización en la primera etapa pero un limitado alcance para mitigar el déficit de vivienda en municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría. (Ver Tabla 7). A continuación se describirá la Ley que establece los lineamientos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

3.2. Ley 1537 de 2012

Esta Ley dicta normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda a través de lineamientos generales para que familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna, estableciendo herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y los Entes Territoriales, promoviendo la participación del sector privado para la construcción de VIP, mecanismos para la financiación de vivienda, instrumentos para el desarrollo territorial, la renovación urbana y provisión de agua potable y saneamiento básico[69]. A continuación se describen los procesos llevados a cabo con base en los lineamientos de la Ley en lo relacionado con el financiamiento del Programa Vivienda Gratuita, sus beneficiarios, el acceso al SFVE y al acompañamiento social.

3.2.1. Financiamiento de PVG

De acuerdo con el artículo 6 de la presente Ley, los recursos del presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda mediante la Resolución 0502 de 2012 del Ministerio de Vivienda, podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos* que construyeron Findeter, Fonvivienda, las entidades

[69] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Bogotá D.C. 2012

* De acuerdo con los artículos 1226 al 1244 del Código del Comercio, el patrimonio autónomo es el conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria, la noción se remite a la figura de la fiducia mercantil como negocio jurídica a través de una persona llamada fiduciante o fideicomitente transfiere uno o

públicas de orden territorial o las que determine el Gobierno Nacional. El patrimonio autónomo fue denominado FIDEICOMISO - PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, el cual podrá constituir patrimonios autónomos derivados para el desarrollo de proyectos de construcción a través de los siguientes mecanismos dispuestos en el mercado de oferentes, en los cuales la Financiera de Desarrollo Territorial y el Fondo financiero de proyectos de desarrollo realizaron actividades de supervisión e interventoría:

- Esquema privado: el sector privado construyó VIP que fueron adquiridas por el Gobierno Nacional bajo contrato de compraventa entre la fiducia y el oferente. El constructor fue el encargado de entregar las viviendas a los beneficiarios.
- Esquema público: las entidades territoriales postularon lotes para la construcción de VIP, una vez elegidos, los gobiernos locales contrataron constructores, la fiducia fue la encargada de entregar la vivienda a los beneficiarios.
- Esquema de convenios interadministrativos: se realizaron entre Fonvivienda y entidades territoriales como oferentes quienes fueron las encargadas de contratar al constructor, posteriormente se realizó un contrato de compraventa con Fiduciaria Bogotá S.A. y la entidad territorial fue la encargada de entregar las viviendas a los beneficiarios[70].

más bienes a otra llamado fiduciario para que los administre y cumple una finalidad determinada en provecho de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

[70] SILVA, Julio Miguel & Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa “mi casa ya”. En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 226.

De acuerdo con la Resolución 052 de 2012[71], Fonvivienda distribuyó los cupos de recursos para 100.000 SFVE, mediante resolución*, entre todos los Departamentos del país y el Distrito Capital, se tuvo en cuenta los siguientes criterios de distribución:

a) El número de hogares que en el Departamento o el Distrito Capital se encuentran vinculados a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema
b) El número de hogares en situación de desplazamiento que en el Departamento o el Distrito Capital se encuentren inscritos en el RUV
c) El número de hogares que en el Departamento o el Distrito Capital hayan sido afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias
d) El resultado de la combinación del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para vivienda elaborado y certificado por el DANE que conjuga el índice de hogares en vivienda inadecuada y hogares con hacinamiento crítico, y la distribución departamental de la población correspondiente a la proyección para cada año.
e) El veinte por ciento (20%) de los cupos distribuidos por Departamento se destinaron a municipios de categoría 4, 5 y 6.

Además, la Ley estipuló que la política de vivienda sería secuencial y continua, para ello declaró de importancia estratégica para el país el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en Especie de Fonvivienda a través del CONPES 3740 de 2013, en el cual se estipuló vigencias futuras de 2012 a 2014, flujo de caja del fideicomiso y el flujo de aportes del Gobierno Nacional:

> […] Fonvivienda al suscribir en la vigencia fiscal de 2012 un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos con la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. por un

[71] COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 0502 de 2012. Por la cual se da cumplimiento al artículo 5 de la Ley 1537 de 2012. Bogotá D.C. 2012

* Para profundizar en la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda en los Departamentos, consultar las respectivas resoluciones de redistribución como la Resoluciones 604, 705, 845 de 2012, entre otras.

valor de $3,32 billones que comprende recursos hasta la vigencia 2014, con el objeto de gestionar alrededor de 75.000 VIP a ser entregadas como subsidio en especie, incluyendo dentro del mencionado valor, los costos de supervisión e interventoría asociados a la ejecución del programa, para lo cual el CONFIS en la sesión del 10 de agosto de 2012, autorizó cupo de vigencias futuras ordinarias[72].

Tabla 8. Vigencias futuras 2012-2014 (cifras en pesos)

Proyectos	Recursos	2013	2014
Subsidio familiar de vivienda	Nación	592,300,000,000	782,300,000,000
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada	Nación	500,000,000,000	500,000,000,000
Subsidio familiar de vivienda para población afectada por la ola invernal	Nación	50,000,000,000	50,000,000,000
Total	Nación	1,142,300,000,000	1,332,300,000,000

Fuente: CONFIS

Fuente: COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3740. Importancia estratégica del "programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda". DNP: Bogotá D.C. 2013. P. 9

Tabla 9. Aportes Presupuesto General de la Nación (Millones de pesos)

	Apropiación FONVIVIENDA
2012	$ 846.764
2013	$ 1.142.300 *
2014	$ 1.332.300 *
2015	$ 1.176.543

*Vigencias futuras otorgadas y comprometidas en 2012

Fuente: COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3740. Importancia estratégica del "programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda". DNP: Bogotá D.C. 2013. P. 10

En el Municipio de Bucaramanga, se llevaron a cabo dos proyectos de vivienda gratuita, los cuales se habían propuesto dentro del eje programático Infraestructura

[72] COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3740. Importancia estratégica del "programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda". DNP: Bogotá D.C. 2013.

de Ciudad en el subprograma de Promoción de hábitat sostenible del Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015 “Bucaramanga Capital Sostenible”. Estos proyectos se realizaron a través de convenios interadministrativos de cooperación:

1. Proyecto Campo Madrid:

Convenio interadministrativo 069 de 2012 entre Fonvivienda, el Municipio de Bucaramanga y el INVISBU[73], su construcción estuvo a cargo del Consorcio MV Campo Madrid[74], de acuerdo con los informes de gestión Municipio aportó 4 Mil Millones (Redes Servicios Públicos) y la Nación: 52 Mil Millones (Viviendas) aproximadamente por $56.285.460.000 mil millones y se ejecutaron las siguientes obras[75]:

- Convenio interadministrativo 005 de 2012, para la construcción de las redes de distribución de acueducto por un valor de $ 1.947.630.337
- Convenio interadministrativo 095 de 2013, para construcción del alcantarillado sanitario principal y alcantarillado pluvial externo por canalización con un valor de $ 3.010.577.787

Sin embargo se encontró ambigüedad en las cifras de la inversión total del proyecto ya que el convenio interadministrativo no indica el valor del convenio, de acuerdo al Informe de Gestión del INVISBU de enero a diciembre de 2012 en el cual se señaló

[73] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Detalle del proceso número convenio interadministrativo 069. [En línea] consultado el 14 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1885498>

[74] FIDUBOGOTA. Informe de respuestas a las observaciones presentadas por los proponentes frente a la convocatoria n° 033 Programa de Vivienda Gratuita-Fidubogotá a cargo de Findeter. (28,nov,2012) [En línea] consultado el 8 de septiembre de 2017. Disponible en: < https://www.fidubogota.com/wps/wcm/connect/fidubogota/c08a166a-4b39-4e55-854f-32112cba66a5/33.bucaramangcampomadridhabilitantesobservaciones.pdf?MOD=AJPERES>

[75] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión del INVISBU de Enero Diciembre de 2014. P. 18. [en línea] consultado el 8 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/documentos/planeacion_seguimiento/informe_gestion/Informe_Gestion_Enero_Diciembre_2014.pdf>

que el valor de la construcción fue de $ 53.794.000.000 destinados por Fidubogotá y los aportes del Municipio para construcción de redes fue de $ 4.834.000.000[76].

2. Proyecto La Inmaculada Fase 1:

Convenio interadministrativo N° 027 de 2013 celebrado por Fonvivienda, el Municipio de Bucaramanga y el INVISBU en el cual se estipulo que el convenio tuvo un equivalente a 52.650 smmlv de los cuales Fonvivienda aportó 44.500 smmlv y el INVISBU 8.100 smmlv[77]. Es decir, de acuerdo con el Informe de Gestión del INVISBU de Enero Diciembre de 2014, el proyecto tuvo una inversión de $33.424.659.000 millones el Municipio aportó 7 Mil Millones (Redes Servicios Públicos) y la Nación: 26 Mil Millones, aproximadamente de los cuales se ejecutaron las siguientes obras[78]:

- Convenio interadministrativo 132 de 2011 para la construcción de obras de alcantarillado por un valor de: $ 1.639.295.057
- Convenio interadministrativo 125 de 2013 para construcción de la red externa por un valor de: $ 3.085.242.880
- Construcción de box culvert por un valor de:$ 960.400.728
- Construcción de las redes de alcantarillado pluvial externo por valor de $1.805.397.807

[76]COLOMBIA. Consejo de Bucaramanga. Informe de Gestión INVISBU de enero a diciembre de 2012. [En línea] consultado el 14 de agosto de 2017. P. 11. Disponible en: < http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL_POLITICO_1_INVISBU_2013.pdf >

[77]COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Detalle del proceso número convenio interadministrativo 027 [El línea] Consultado el 7 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1608887>

[78]COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión del INVISBU de Enero Diciembre de 2014. P. 28. [En línea] consultado el 8 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/documentos/planeacion_seguimiento/informe_gestion/Informe_Gestion_Enero_Diciembre_2014.pdf>

Igualmente, se encontró ambigüedad en las cifras de la inversión total del proyecto ya que de acuerdo a las fichas de la metodología MGA la inversión fue de $33.458.074.65.000 mil millones, de los cuales Fonvivienda aportó $ 26.262.225,00 y el Municipio $7.195.849,65[79].

3.2.2. Beneficiarios de PVG

Los requisitos de identificación y priorización de beneficiarios del programa estuvo a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En cuanto a los criterios de identificación se tuvo en cuenta listados y bases de datos de:

- Red para la superación de pobreza extrema Unidos
- Sisben III
- Registro único de población desplazada (RUPD),
- En cuanto a los hogares damnificados por desastres naturales o localizados en zonas de alto riego no mitigable, los entes territoriales entregaran los listados al DPS luego de ser refrendado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)[80].

En cuanto a los criterios de priorización, el Decreto 1921 de 2012 definió el siguiente orden:

1. Población desplazada:
    a. Hogares beneficiarios de SFV urbano asignado por Fonvivienda

[79] REMOLINA, Diana. Evaluación del proyecto de diseño y construcción de vivienda gratuita en Bucaramanga, desde 2013 a 2016. Análisis de caso: proyecto La Inmaculada y Campo Madrid. Monografía de grado para optar el título a especialista en gestión pública. Universidad Industrial de Santander. 2017. P. 64. [en línea] consultado el 8 de agosto de 2017. Disponible en: <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2017/168646.pdf>

[80] COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 1921 de 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012. MVCT: Bogotá D.C. 2012

b. Hogares que se encuentren en estado “calificado” en el sistema de información de Fonvivienda y se hayan postulados en la convocatoria en 2007
c. Hogares del Sisben III, para completar el número de hogares desplazados faltantes

2. Damnificados de desastres naturales, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo:
    a. Hogares que damnificados de desastres naturales, calamidad pública o emergencia que se encuentren en los censos refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)
    b. Hogares localizados en zonas de alto riesgo incluidos en los censos refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)
    c. Hogares que damnificados de desastres naturales, calamidad pública o emergencia que se encuentren en los censos a partir de la entrada en vigencia del decreto
    d. Hogares localizados en zonas de alto riesgo incluidos en los censos a partir de la entrada en vigencia del decreto

En cuanto a las responsabilidades y deberes de los beneficiarios del SFVE, el Decreto 847 de 2013 estipuló[81]:

- Destinar el inmueble recibido única y exclusivamente para vivienda.
- Mantener la vivienda asignada en condiciones de habitabilidad y salubridad y no destruirla o desmantelarla total ni parcialmente
- Abstenerse de destinar la vivienda para la comisión de actividades ilícitas
- Residir en la vivienda asignada por el término mínimo de diez (10) años contados desde la fecha de su transferencia, salvo que medie permiso de la

[81] COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 847 de 2013. Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones. Artículo 4. MVCT: Bogotá D.C. 2013.

entidad otorgante fundamentado en razones de fuerza mayor o caso fortuito. En consecuencia, debe abstenerse de arrendar o entregar a título de comodato, total o parcialmente. Abstenerse de transferir total ni parcialmente cualquier derecho real que ejerza sobre la vivienda.

- Abstenerse de realizar modificaciones a la vivienda asignada, o construcciones en el predio en que se haya ejecutado la misma
- Pagar en forma debida y oportuna las obligaciones tributarias que recaigan sobre la vivienda asignada, los servicios públicos domiciliarios de la vivienda asignada, las cuotas a que haya lugar por concepto de administración
- Ofrecer la vivienda en primer término a la entidad otorgante del SFVE (Fonvivienda) si decide enajenarla, transcurridos diez años (10) después de la transferencia de la vivienda asignada

Y en cuanto a las causales de revocatoria, el Decreto estipulo entre otras, los siguientes:

- Delito de falsedad en documentación
- El beneficiario haya sido condenado por delitos cometidos contra menores de edad
- Desacato de las obligaciones de transferencia
- Uso de la vivienda para comisión de actividades ilícitas permanente o temporalmente
- Mora de más de seis meses en el pago de los servicios públicos y otros tributos
- Mora de más de tres meses en el pago de la cuota por concepto de la administración, entre otros[82].

[82] Ibíd. Artículo 7.

3.2.3. Asignación del subsidio familiar de vivienda en especie SFVE

De acuerdo con el artículo 12, la asignación de las viviendas benefició de forma preferente a la población que se encontró en alguna de las siguientes condiciones: a. que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, b. que estén en situación de desplazamiento, c. que haya sido afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia y d. que se encuentre en zonas de alto riesgo no mitigable, pueden ser asignadas de forma directa. Además, señala que se dio prioridad a mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

De acuerdo con la Resolución 1614 de 2014, se asignaron 614 SFVE a hogares mediante selección directa en el Proyecto Campo Madrid[83]. Además, la Ley definió que si las solicitudes de los postulantes al SFVE que hayan cumplido con los criterios anteriormente señalados excede la oferta disponible de soluciones de vivienda que se realicen en el municipio o distrito, el DPS deberá realizar un sorteo para seleccionar los beneficiarios del subsidio, el cual fue reglamentado a través de la Resolución 010 de 2013[84] en el que se establecieron los testigos, el sistema de azar, el procedimiento del sorteo, el acta de los resultados del sorteo, entre otros aspectos.

En cuanto a la transferencia, entrega y legalización de las viviendas estipulado en el artículo 10 de la presente Ley, se reglamentó a través de la Resolución 0119 de 2015, la cual indica que el FIDEICOMISO- PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA procederá a transferir a título de subsidio en especie las viviendas a los beneficiarios mediante Escritura Pública que deberá suscribir la sociedad fiduciaria como vocera

[83] COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 1614 de 2014. Por la cual se asignara seiscientos catorce (614) Subsidios Familiares de Vivienda en especie a hogares con selección directa, en el marco del programa de Vivienda gratuita en el Proyecto Campo Madrid del municipio de Bucaramanga en el departamento de Santander. Bogotá D.C. 2014.
[84] COLOMBIA. Departamento administrativo para la prosperidad social. Resolución 010 de 2013. Por la cual se define el mecanismo para surtir el procedimiento de sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012. DPS: Bogotá D.C. 2013.

del patrimonio autónomo respectivo y el beneficiario del SFVE[85]. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley, la Escritura Pública deberá constituir el título de SVFE como patrimonio familiar inembargable. La Escritura Pública establecerá que la vivienda se adquiere para el beneficiario del SFVE siempre y cuando el beneficiario haya cumplido con:

- Haya expresado la aceptación de la adquisición a su favor
- El jefe de hogar, haya otorgado poder a la sociedad fiduciaria para constituir el patrimonio de familia
- Haya asistido a la diligencia de reconocimiento de la vivienda y haya suscrito acta que establezca la aceptación o no de la vivienda asignada a título de subsidio 100% en especie.

Establece igualmente, que la entrega material de las vivienda al beneficiario deberá realizarse el día de la firma de la Escritura Pública, incluyendo la entrega de las llaves y el manual del usuario, y en cuanto a la legalización se entenderá como los documentos en los cuales aparezca inscrito como titular del derecho de dominio el beneficiario del SFVE en el certificado de tradición y libertad y el acta de recibo material de la vivienda de Fonvivienda.

En cuanto al estrato socioeconómico de los proyectos de vivienda gratuita y a los valores del SISBEN de los beneficiarios, el artículo 16 y 17 de la Ley, respectivamente estipulo que durante los 10 años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda tipo VIP en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, serán considerados como estrato uno y se mantendrán iguales las variables de habitabilidad del SISBEN, una vez transcurrido dicho periodo se realizará su actualización de acuerdo con la normatividad vigente.

[85] COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 0119 de 2015. Por la cual se definen las condiciones para la transferencia, entrega y legalización de subsidio familiar de vivienda urbana en especie. MVCT: Bogotá D.C. 2015.

3.2.4. Acompañamiento Social

El artículo 15 de la Ley, ordenó al DPS coordinar con entidades públicas y privadas el acompañamiento que desde una perspectiva social se requieren en los proyectos de vivienda tipo VIP. Para ello se reglamentó a través del Decreto 528 de 2016, la creación y organización del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita (SNAIS), el cual señala que los hogares beneficiarios serán incluidos en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS con el fin de implementar y brindar el acompañamiento social comunitario, algunas de las actividades a realizar se encuentran las siguientes[86]:

- Seguimiento a aspectos como el uso y cuidado de las unidades de vivienda, de las zonas comunes y de la infraestructura social, y las dinámicas económicas y sociales que se generen.
- Campañas educativas para promover la utilización de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos entre los beneficiarios de los proyectos
- Promover la convivencia pacífica, el respeto a la diversidad, y fortalecer la gestión de las organizaciones comunales
- Asesoría para la constitución, buen funcionamiento, sostenibilidad y resolución de conflictos de los órganos de propiedad horizontal constituidos
- Gestionar recursos con destino a la promoción y construcción o adecuación infraestructura social
- Articular la oferta social y la infraestructura social en los proyectos
- Construcción nuevos tejidos sociales comunitarios y la inclusión social en el entorno receptor, para generación de pertenencia en el nuevo contexto

[86] COLOMBIA. Departamento administrativo para la prosperidad social. Decreto 528 de 2016. Por el cual se crea y se organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita. Bogotá D.C. 2016.

- Fomento y de espacios de participación y gestión al interior de los proyectos vivienda que promuevan capacidades colectivas y la cohesión para el cumplimiento de objetivos y logros comunes
- Articulación de la institucionalidad pública y privada en torno a los proyectos del Programa Vivienda Gratuita para armonizar la oferta de servicios sociales.

En el Municipio de Bucaramanga, mediante Decreto 0144 de 2016, la Alcaldía crea e institucionaliza la mesa territorial, del orden municipal, de acompañamiento social e infraestructura social para los beneficiarios de los proyecto de vivienda gratuita en el municipio. La mesa territorial tendrá los siguientes componentes[87]:

- Acompañamiento familiar y comunitario: Dirigido a las familias de la Red Unidos y/o la entidad que haga sus veces, beneficiarías del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, para la superación de la pobreza extrema.
- Gestión de equipamiento (Infraestructura Social): Gestión con entidades del orden nacional, regional y local para la construcción de equipamientos e infraestructura de servicios sociales, comunitarios, recreación, comunicación y accesibilidad.
- Planes de oferta: Plan de oferta social público-privada que incluya una estrategia de fortalecimiento en los logros con riesgo de reversibilidad de los hogares beneficiarios.

[87] COLOMBIA. Alcaldía de Bucaramanga. Decreto 0144 de 2016. Por el cual se crea e institucionaliza la mesa territorial, del orden municipal, de acompañamiento social e infraestructura social para los beneficiarios de los proyecto de vivienda gratuita en el Municipio de Bucaramanga. Bucaramanga. 2016.

No obstante, desde la entrega de las viviendas, de acuerdo con el Informe de Gestión del INVISBU de enero a marzo de 2016, se realizaron actividades en el marco del programa formación y acompañamiento social de esta entidad[88]:

- Coordinación y seguimiento para la conformación de Consejos de Administración La inmaculada y Campo Madrid
- Reuniones Informativas y de Socialización de temas de propiedad horizontal en proyectos Campo Madrid y La Inmaculada
- Caracterización social de proyectos Campo Madrid y La Inmaculada
- Acompañamiento al Ministerio de vivienda en la socialización de temas como deberes y derechos en cada uno de los proyectos
- Reuniones con la policía para formación de consejos de seguridad en Centro Abastos
- Acompañamiento y coordinación de talleres de solución de conflictos y convivencia con líderes de los proyectos.
- Trámites para los procesos de escrituración de proyectos Altos de Betania, Campo Madrid y La Inmaculada Fase I.
- Apoyo a los cierres financieros y procesos de escrituración del Proyecto Reserva La Inmaculada.

En cuanto al Decreto 0144, el Informe de Gestión de Enero a Junio de 2017 del INVISBU, señaló que se realizaron actividades como:

- verificación de habitabilidad de apartamentos en Campo Madrid identificados como arrendados en visitas anteriores,
- jornada de Regístrate de la Registraduría Municipal en Campo Madrid y La Inmaculada,
- jornada de diviértete del INDERBU en Campo Madrid,
- jornada de capacítate con el Biblio-Bus en Campo Madrid,

[88] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Marzo de 2016. P. 11

- visita a La Inmaculada con la policía ambiental para intervención frente a la convivencia y tenencia de mascotas,
- Acompañamiento social asamblea general en los proyectos de vivienda gratuita, submesa de enlaces municipales de acompañamiento social proyectos gratuitos,
- socialización de diseño de obras del CDI y la biblioteca de Campo Madrid, entre otras[89].

Por lo anterior, se evidencian los esfuerzos del gobierno local por articular los lineamientos diseñados para dar acompañamiento a las familias beneficiarias del SFVE.

[89] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Junio de 2017. [En línea] consultado el 13 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/documentos/planeacion_seguimiento/informe_gestion_director/Informe_de_Gestion_Enero_a_Junio2017.pdf>

4. APORTES PARA UN MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

En este capítulo se realizara los aportes para la construcción del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), propuesto por Elinor Ostrom, del Programa de Vivienda Gratuita en los proyectos ejecutados en el Municipio de Bucaramanga, a través de la descripción de la situación de acción y sus variables definidas anteriormente en el capítulo del marco referencial.

4.1. Tipo de bien

De acuerdo con Ostrom, la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) puede considerarse como un tipo de bien privado ya que de acuerdo con los dos atributos que desarrolla la autora, primero, la vivienda es excluyente dada la dificultad de restringir el número de persona que se benefician de su provisión y segundo, la sustracción se presenta debido a que el uso por parte de un individuo disminuye la disponibilidad del bien para consumo de otras personas.

4.2. Situación de acción

La situación de acción a analizar es el acceso a vivienda tipo VIP para población en situación de vulnerabilidad en el marco del programa de vivienda gratuita en el Municipio de Bucaramanga, empleando las siguientes variables:

4.2.1. Participantes, posiciones y acciones posibles

A continuación se realiza la relación de los participantes que tienen capacidad de decisión, sus posiciones y sus acciones posibles, en los proyectos de vivienda gratuita desarrollados en el Municipio de Bucaramanga.

Cuadro 3. Participantes, posiciones y acciones

Participantes	Posiciones	Acciones posibles
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Regulador de la política de vivienda	- Elaboración o no de la política de vivienda de interés social - Asignación o no de los subsidios al municipio, - Asignación o no de cupos departamentales, - Definición o no de criterios para la distribución de recursos del presupuesto general de la nación asignados a Fonvivienda - Apertura o no de convocatoria para postulación de hogares - Incorporar o no el programa de vivienda gratuita en el banco de proyectos - Solicitar o no la declaración de importancia estratégica del programa - Definir las condiciones para la trasferencia, entrega y legalización del SFVE a los hogares beneficiarios, - Definir o no las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación, y selección de las propuestas, así como de las actividades de seguimiento y control
Fonvivienda	Administra y ejecuta políticas de VIS	- Supervisión o no de la correcta ejecución de los subsidios familiares, - Conformación o no de los patrimonios autónomos con las entidades públicas territoriales o la entidad que determine el Gobierno Nacional
Fonade	Supervisor	- Supervisar o no el convenio interadministrativo
Findeter	Evaluador	- Evaluar o no los proyectos postulados, - Seleccionar o no, bajo los criterios técnicos, los proyectos de vivienda viables, - Emisión o no del concepto de favorabilidad
Fiduciaria Bogotá	Administrador de los recursos para PVG	- Ejecutar o no contratos de apertura de crédito o contratos de crédito con Findeter para financiar los Patrimonios Autónomos - Apertura o no de convocatoria n° 033 de 2012 Programa de Vivienda Gratuita-Fidubogotá, - Seleccionar o no el oferente
Empresa constructora	Constructor	- Formulación o no del proyecto, - Ejecución o no del proyecto

DPS	Apoyo técnico	- Definir o no los criterios de priorización, focalización de potenciales beneficiarios, - Realizar o no el listado de personas o familias potencialmente elegibles, - Realizar el sorteo o asignación directa del subsidio, - Coordinar o no el acompañamiento social a los proyectos, - Realización o no de cruces de información de los postulantes
Agencia Nacional de Licencias Ambientales	Regulador ambiental	- Otorgar o no licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de tipo ambiental en las obras contempladas en el macro-proyecto de interés social nacional o proyectos de desarrollo urbano
Alcaldía de Bucaramanga y INVISBU	Oferente	- Realizar o no convenio interadministrativo con Fonvivienda, - Postularse o no como oferente a la convocatoria n° 033 de 2012 Programa de Vivienda Gratuita-Fidubogotá, - Presentación o no del proyecto, - Incorporar o no el proyecto banco de proyectos, - Realizar o no contrato de compraventa con Fidubogotá, - Realizar o no el proceso de convocatoria y postulación de los potenciales beneficiarios, - Realizar o no el inventario al MVCT de los predios de propiedad del Municipio que según el POT puedan ser destinados a proyectos VIP - Identificar y realizar el listado o no de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable para entregarlo al DPS, - Contratar o no al constructor, - Entregar o no la vivienda a los beneficiarios del SFVE, - Realizar correcta ejecución o no de los subsidios familiares de vivienda en especie, - Realizar o no el acompañamiento social, - Priorizar dentro de los respectivos presupuestos de inversión los recursos para construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios en los proyectos VIP
Consejo Municipal	Control político	- Aprobar o no los ajustes al POT, - Aprobar o no vigencias futuras para la financiación de proyectos de vivienda de interés prioritario
Secretaria de Planeación Municipal	Apoyo técnico	- Realizar o no la modificación del uso del suelo de los predios mediante ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial

Hogares potencialmente elegibles para el SFVE	Beneficiarios	- Realizar o no el procesos de postulación, - Manifestar o no su intención de participar en los procesos de asignación del subsidio, - Presentar o no los documentos requeridos legalmente, - Falsificación o no de los documentos requeridos - Decidir si acepta o no el SFVE, - Cumplir o no con las responsabilidades y deberes, - Constituir o no el patrimonio familiar, - Incurrir o no en las causales de revocatoria del SFVE

Fuente: Elaboración Propia

4.2.2. Potenciales resultados

De acuerdo con lo planteado por Ostrom, es útil combinar los resultados biofísicos, las recompensas externas y la valoración interna de los participantes. Se esperaría entonces en términos materiales que la ejecución de los proyectos haya sido de forma transparente en cada uno de los procesos que permitan garantizar la adecuada utilización de los recursos del presupuesto general de la Nación, en ese sentido, verificar la entrega de 810 SFVE en el Proyecto La Inmaculada fase 1 y 1362 SFVE en el Proyecto Campo Madrid. Sin embargo, dado que la restricción o el difícil acceso a la información respecto con lo planeado en cada uno de los proyecto versus la entrega final, queda la incógnita por saber cuáles eran los equipamientos públicos colectivos que proponía cada proyecto.

De acuerdo con los objetivos de la Locomotora de Vivienda del PND 2010-2014, se esperaría que en los Municipios donde se llevó a cabo el Programa de Vivienda Gratuita hayan disminuido el déficit habitacional urbano, a nivel local no se encontró información al respecto, pero de acuerdo con datos de la Línea Base para la Evaluación de impacto del SFVE, a nivel nacional, se encontró que las características de los hogares beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, apenas alcanzaban a un 30,8% de los requisitos básicos con respecto a los Indicadores de Pobreza Multidimensional (IPM), y presentaban un 67,5% de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) respecto con los beneficiarios de subsidio

de vivienda en dinero en un 28,7% y 43,7% respectivamente[90], evidenciando que el subsidio en especie había sido entregado a hogares con mayor IPM y a aquellos con mayor vulnerabilidad dadas sus características demográficas. (Ver Tabla 10)

Tabla 10. Análisis comparativo entre hogares beneficiarios de SFV en dinero y en especie.

Resultados del análisis económico comparativo entre los hogares beneficiarios de SFV y los hogares beneficiados con SFVE

Características	SFV	SFVE (Sorteo)	SFVE (Directo)
Servicios Públicos (cobertura)			
Electricidad	99.3%	97.9%	97.7%
Agua de tubería	86.2%	87%	82%
Alcantarillado	82.5%	60.6%	66.9%
Servicio de Gas	47.5%	40.8%	51.3%
Gastos			
Gasto mensual per Cápita	$ 179,285	$ 162,960	$ 156,068
Gasto en Alquiler de vivienda	15.5%	13.9%	17.9%
Indicadores de pobreza			
IPM	0.287	0.308	0.305
NBI	0.437	0.675	0.676
Mercado crediticio			
Servicios Financieros	50.6%	44.6%	37.6%
Activos (Dinero en Banco, Fondo de Pensiones, cesantías, etc.)	16%	13.9%	12.5%
Características de la vivienda			
Área promedio de la vivienda	53.90 m2	52.48 m2	47.77 m2
Material pisos mejor que tierra	36.2%	23.3%	20.8%
Paredes de bloque, ladrillo, piedra o prefabricado	78.8%	69.3%	73.2%
Tiempo promedio recorrido a principales servicios públicos y equipamientos	19.4 min	23 min	23 min
Tiempo recorrido al trabajo	35.4 min	35 min	35.1 min
Tiempo recorrido a centro educativo	22.1 min	19.9 min	20.2 min

Fuente: UT Econometría – Fedesarrollo y SEI

Fuente: SILVA, Julio Miguel & Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "mi casa ya". En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 232.

En cuanto a la valoración interna de los participantes, se esperaría por parte de los oferentes consolidar su capacidad de gestión pública para el desarrollo de proyectos VIP en el Municipio, así como de la confianza hacia los constructores para la

[90] SILVA, Julio Miguel & Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa "mi casa ya". En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 232.

ejecución de proyectos de inversión pública en vivienda en el cumplimiento de sus responsabilidades contractuales, además, el tipo de inversión pública administrada a través de patrimonios autónomos ha resultado ser un mecanismo de garantía para la ejecución de presupuesto público que permite vincular el sector público y privado en el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En cuanto a los beneficiarios, se esperaría un cambio en el *statu quo* de los hogares en cuanto a las condiciones de habitabilidad y posible mejora de sus condiciones de vida ya que pasan a ser titulares de un inmueble y a constituir un patrimonio familiar, sin embargo no hay que olvidar, que dada las característicos socioeconómicas de los beneficiarios podrían incurrir en gastos que anteriormente no tenían, además su comportamiento está condicionado a reglas *de iure* en cuanto a sus responsabilidades y deberes, por lo tanto se recomienda realizar un estudio que compruebe dicha situación.

4.2.3. Vínculo acción-resultado

A continuación se realiza la relación de los tres tipos de vínculo entre las acciones y los resultados: certidumbre, riesgo e incertidumbre.

- Certidumbre

Es posible tener certidumbre respecto con la asignación de recursos del ente nacional al territorial, la conformación de los patrimonios autónomos, la asignación de SFVE a los beneficiarios, la entrega y legalización del subsidio a los beneficiarios.

- Riesgo

Los riesgos en su mayoría están relacionados con la transparencia en los acciones, tales como la focalización de los potenciales beneficiarios, distribución de los recursos asignados a Fonvivienda y a los municipios, captura de rentas por parte de la entidad a cargo de la priorización de beneficiarios, falsedad en documentos,

tanto de los oferentes como de los beneficiarios, presencia de incentivos perversos en la evaluación del cumplimiento de requisitos de los proyectos para privilegiar un oferente o en la aprobación de licencias ambientales y ajustes al POT, connivencia en desviación de recursos o en la omisión de sanciones en la supervisión de los proyectos.

- Incertidumbre

Se considera que es un vínculo que caracteriza la mayoría de las situaciones en el ámbito público ya que la toma de decisiones de un participante es considerada en la de decisiones de otros participantes Dada la complejidad de la situación acción compuesta por distintos tipos de participantes en los diferentes niveles de decisión a nivel nacional y territorial, los riesgos y las incertidumbres, en general en el ámbito público, aumentan en relación con costos de transacción ya que se deben realizar y gestionar diversos procesos a lo largo del programa de vivienda gratuita

4.2.4. Control de los participantes

Para identificar el control de los participantes sobre las acciones posibles se seleccionaron cinco acciones que engloban de forma general el total de las acciones anteriormente descritas, y se les asignara un valor de acuerdo con el nivel de control que tengan sobre la acción de la siguiente manera:

- alto: si la acción depende total o mayoritariamente del participante,
- medio: si la acción depende de varios participantes,
- nulo: si la acción no depende del participante.

Cuadro 4. Control de los participantes

Control en la acción	Condiciones de entrada y salida del programa	Selección de potenciales beneficiarios	Asignación, entrega y legalización del subsidio	Selección de oferentes	Cumplimiento del proyecto de vivienda
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Alto	Intermedio	Alto	Intermedio	Alto
Fonvivienda	Nulo	Alto	Alto	Nulo	Intermedio
Fonade	Nulo	Nulo	Nulo	Alto	Alto
Findeter	Nulo	Nulo	Nulo	Alto	Alto
Fiduciaria Bogotá	Nulo	Nulo	Nulo	Alto	Alto
Empresa constructora	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Alto
DPS	Alto	Alto	Intermedio	Nulo	Intermedio
Alcaldía de Bucaramanga y INVISBU	Intermedio	Nulo	Intermedio	Nulo	Alto
Consejo Municipal	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Intermedio
Secretaria de Planeación Municipal	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Intermedio
Hogares potencialmente elegibles para el SFVE	Alto	Nulo	Intermedio	Nulo	Nulo

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con las acciones seleccionadas, se observa que el mayor control sobre el Programa de Vivienda Gratuita, lo tiene el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, seguido de Fonvivienda, el DPS y la Alcaldía de Bucaramanga y el INVISBU, y menos tiene control son la empresa constructora, el Consejo Municipal y la secretaría de planeación municipal.

4.2.5. Información disponible

Se considera que la información disponible de la situación de acción para los participantes es imperfecta, ya que los participantes pueden acceder a la estructura del Programa de Vivienda Gratuita pero desconocen las acciones que los otros

participantes han realizado antes de una determinada acción, es decir, el Ministerio de Vivienda solicitó el informe de lotes destinados para desarrollar proyectos VIP, pero a todos los entes territoriales, pero desconoce la acción que podría realizar el Municipio de Bucaramanga si antes no se habría postulado a otros proyectos de infraestructura inmobiliaria.

Además, la información disponible es incompleta, ya que pueden presentarse comportamiento oportunista al existir incentivos para que un participante se comporte de cierto modo, o la existencia del de un director que negocie con un agente.

4.2.6. Costos y beneficios

Ostrom señala que, los modelos teóricos asumen con frecuencia que los actos son costosos y los resultados positivos, sin embargo, las acciones pueden tener beneficios asociados y los resultados pueden resultar malos en vez de buenos. Por ello, distingue que los resultados incluyen recompensas (beneficios monetarios) y sanciones (impuestos o multas) que han sido asignados a las acciones, las cuales serán nombradas a continuación.

- Recompensas:
    - De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1537 de 2012, los constructores que desarrollen proyectos VIP, tendrán derecho a la devolución o compensación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), pagado en la adquisición de materiales para la construcción de vivienda tipo VIS y VIP para estratos 1, 2, y 3, dicha compensación se hará en una proporción al 4% del valor registrado en las escrituras de venta de inmueble nuevo[91].

[91] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Artículo 39. Bogotá D.C. 2012

- Eliminación de trámites y costos de derechos notariales y registrales para la constitución de los patrimonios familiares en los inmuebles definidos como VIP y para la cesión o transferencia a título gratuito de bienes fiscales a otras entidades públicas en el desarrollo de proyectos VIP[92].

- Sanciones:
  - Para las entidades que incurran en el incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda estará imposibilitado para la participación durante 10 años en proyectos VIS que vinculen recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda[93].
  - La información de constructores, interventores, auditores y/o supervisores, personas naturales y/o jurídicas que sean objeto de medidas administrativas de incumplimiento será remitida a las Cámaras de comercio para su inclusión en el Registro Único de Proponentes[94].

4.2.7. Relación entre las arenas de acción

La arena de acción en la cual se expidió la Ley 1537 de 2012 podría ubicarse como una decisión constitucional, pero con respecto a la política de vivienda específicamente el Programa de Vivienda Gratuita se ubica en el nivel de elección colectiva, ya que las decisiones políticas influyen en la estructura de la arena de acción del nivel operativo.

---

[92] Ibíd. Artículo 33 al 35.
[93] COLOMBIA. Presidencia de la Republica. Decreto 2045 de 2012. Por el cual se regula parcialmente el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012. Publicado en el Diario Oficial 48572 de octubre 3 de 2012. Bogotá D.C. 2012.
[94] Óp. Cit. Artículo 22.

5. CRITERIOS DE VIVIENDA ADECUADA

Este capítulo comprende una descripción de los criterios mínimos de vivienda adecuada en los proyectos de vivienda desarrollados en el marco del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) en el Municipio de Bucaramanga, los cuales son*:

1. Proyecto Campo Madrid
2. Proyecto La Inmaculada Fase 1

De acuerdo con el artículo 93 de la Carta Política, los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados en Colombia[95]. En ese sentido, dado que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que "los Estados partes […] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"[96], por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) realizo interpretación del pacto en relación con la vivienda adecuada, en el cual considera dos grupos de asuntos los cuales han sido difundidos a través de distintos mecanismos de información por parte del programa de Naciones Unidas ONU-HABITÁT:

- condiciones de la vivienda: habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, adecuación cultural y ubicación

* Debido a que el acceso a la información es restringido o de difícil acceso en los distintos entes territoriales, la recolección de la información se basó en los informes de gestión de la Alcaldía municipal y del INVISBU.

95 COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Artículo 93. Colección universitaria. Primera edición. LEGIS: Bogotá D.C. 2016.

96 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11. 1966.

- Seguridad del goce de la vivienda: asequibilidad, gastos soportables, seguridad jurídica de la tenencia[97].

En concordancia, la Sentencia C-936 de 2003 de la Corte Constitucional colombiana realizó su interpretación respecto con los criterios anteriormente señalados en los cuales entiende que "el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona"[98]. Es por ello que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) ha desarrollado una serie de guías de asistencia técnica como herramientas metodológicas para la formulación, ejecución y puesta en marcha de proyectos de vivienda de interés social, con el fin de apoyar a los entes territoriales, las cuales comprenden cuatro ejes: i) calidad de la vivienda tipo VIS, ii) materiales para la construcción, iii) normas aplicables y iv) procedimientos[99].

A continuación se realizara un esbozo de los criterios mínimos para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye vivienda adecuada de acuerdo con el programa ONU-HABITAT y el Ministerio de Vivienda en cada uno de los proyectos desarrollados en el Municipio de Bucaramanga. (Ver Cuadro 3)

[97]ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones. 1992.
[98] COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdova Triviño y Clara Inés Varga Hernández. Bogotá D.C. 2003.
[99] COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía de Asistencia Técnica/ Díaz Reyes, Carlos Alberto; Ramírez Luna, Julia Aurora (Eds.), Aincol (textos). Bogotá, D.C. MinVivienda. 2011. 61 p.

Cuadro 5. Criterios mínimos vivienda adecuada: ONU-HABITAT y MVCT

Criterio de CDESC	Definición ONU-HABITAT	Definición MVCT	Proyecto Campo Madrid	Proyecto La Inmaculada Fase 1
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.	Los beneficiarios de una vivienda deben gozar de seguridad de la tenencia, que les garantice protección legal contra el desahucio (sin el debido proceso), el hostigamiento u otras amenazas	De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1537 de 2012 y Resolución 0119 de 2015, la conformación del patrimonio familiar y los documentos de transferencia, entrega y legalización del SFVE: -Escritura pública -Certificado de libertad y tradición -Actas entrega y recibido de Fonvivienda	
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.	Los beneficiarios de una vivienda deben permanentemente acceder al agua potable, la energía para la cocina y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, lugares de almacenamiento de alimentos, sistemas de eliminación de desechos, drenajes y servicios de emergencia.	-Licencia de Urbanismo: 68001-1-12-0278 de 2012 Curaduría Urbana No 1	Licencia de Urbanismo: 68001-1-12-0420 de 2013 Curaduría Urbana No 1
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Gastos de vivienda soportables: los gastos del hogar que entraña la vivienda no deben impedir, ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas del hogar	- Acceso a vivienda a través de Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie -Pagar en forma debida y oportuna las obligaciones tributarias que recaigan sobre la vivienda asignada, los servicios públicos domiciliarios de la vivienda asignada, las cuotas a que haya lugar por concepto de administración. Decreto 847 de 2013	
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	La vivienda debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y	-vivienda de 43 m^2, dos alcobas, 1wc, cocina y salón comedor 38 Torres de 5, 6 pisos -1.348 unidades habitacionales	-vivienda de 43 m^2, dos alcobas, 1wc, cocina y salón comedor -810 unidades habitacionales

	calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales	vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes		
Asequibili-dad	la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados	La vivienda debe ser accesible a los grupos en situación de desventaja y garantizar la prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados, las personas infectadas con el virus VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales y las personas que viven en zonas de riesgo, entre otros grupos de personas	De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1537, la asignación de las viviendas benefició de forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a. que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, b. que estén en situación de desplazamiento, c. que haya sido afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia y d. que se encuentre en zonas de alto riesgo no mitigable, pueden ser asignadas de forma directa. Además, señala que se dio prioridad a mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.	
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	Lugar: la vivienda debe estar en un lugar con acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. No debe estar construida en zonas de alto riesgo, lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.	Zona Centro – Norte**,** frente a Sector 9 de Betania y Villas de San Ignacio, al occidente del Barrio Hamacas-Villa Alegría	Zona Chimita Fase I y II**,** Sector de Chimitá antiguo Club de Empleados del Municipio, frente a la Central de Abastos
Adecua-ción cultural	la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural	La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y la formulación de	Por construir: Biblioteca Campo Madrid, en convenio con FINDETER.	Construidos: dos salones comunales y dos canchas Por construir:

		políticas deben apoyar la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.	-Centro de Desarrollo Infantil (CDI) Campo Madrid, en convenio con FINDETER. -Estabilización de Laderas Campo Madrid	-Colegio y CDI La Inmaculada, en convenio con FINDETER -Centro Integrado Comunitario (CIC) en La Inmaculada, en convenio con FONADE -Estudios y Diseños para carriles de aceleración y desaceleración La Inmaculada

Fuente: Elaboración Propia

- Proyecto Campo Madrid

Localización Comuna 1 Norte: Localizado frente a la etapa 9 de Betania y Villas de San Ignacio, se construyó un total de 1.348 unidades habitacionales, son viviendas multifamiliares, el proyecto comprende 38 torres de 5 o 6 pisos, el área del predio es de 89.767 m^2, el área mínima construida del apartamento es de 42 m^2 hasta 45 m^2 aproximadamente, tienen dos alcobas, 1 baño, cocina y sala-comedor[100]. La construcción estuvo a cargo de la Firma Consorcio MV Campo Madrid. Las obras se iniciaron el mes de agosto del 2013 y se entregaron durante el 2015*.

- Proyecto La Inmaculada Fase 1

Se encuentra en el marco del Conjunto Residencial Reserva La Inmaculada, el cual estuvo compuesto por dos fases de construcción, la fase 1 en el marco del programa de vivienda gratuita (PVG) y la fase 2 correspondió con el programa (VIPA), el área total del proyecto fue de 64.956.66 m^2 aproximadamente, se encuentra localizado en la zona Chimita Comuna 4 Occidental frente a la Central de Abastos, contó con

[100] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Septiembre de 2013. INVISBU: Bucaramanga. 2013. P. 15

* En cuanto a la descripción del proyecto Campo Madrid no se obtuvo mayor información excepto por la descrita en los Informes de Gestión del INVISBU.

21 torres de 5, 6 y 7 pisos y se formuló dentro del marco de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU), el cual estipuló que tendría un Centro Educativo Básica Primaria, Centro de Salud Nivel 1, Centro de Infancia y Familia, Salón social, un Comando de Atención Inmediata (CAI), zonas verdes, parqueaderos, plazoletas públicas, locales comerciales[101].

En cuanto a la fase 1, se construyeron 810 soluciones habitacionales de tipo multifamiliar, con un área construida de 45 m^2, se iniciaron las obras en el mes de diciembre de 2013 y se entregaron durante el 2015 y 2016.

5.1 Asequibilidad

Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, garantizando cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos[102]. En consecuencia, el subsidio familiar de vivienda 100% en especie está diseñado para la población de menores ingresos y más vulnerables del país, por ello, como se ha descrito, tuvo en cuenta la población en situación de pobreza extrema, población registrada como víctima de desplazamiento forzado y que estuviera ubicada en zonas de alto riego no mitigable, además contemplo prioridades para mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

[101] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Octubre a Diciembre de 2011. Bucaramanga. 2011. P. 7.
[102] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal e. Sexto período de sesiones. 1992

Dado que los documentos oficiales de caracterización de la población no son de fácil disponibilidad, se desconoce el promedio de familias beneficiarias que corresponden a los criterios de prioridad que estipuló la Ley.

5.2 Gastos soportables

En cuanto a los gastos personales o del hogar, el Comité indica que, los gastos de la vivienda no deben impedir o comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas, es decir, se debe garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean acorde con los niveles de ingreso, para ello, los Estados deberán crear subsidios de vivienda, así como niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios[103], por lo anterior, el acceso a Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, se constituye como un subsidio de vivienda en especie, esto es que, dadas las características sociodemográficas de los beneficiarios el Estado garantizó su acceso a vivienda de forma gratuita.

No obstante, se debe que tener en cuenta los arraigos culturales, las costumbres y cosmovisiones de la población beneficiaria respecto a temas como la vivienda, el territorio, la propiedad privada; esto debido a que tuvieron que asumir responsabilidades y deberes *de iure* que anteriormente no tenían respecto con la vivienda, tales como las obligaciones tributarias, el pago de servicios públicos domiciliarios, las cuotas por concepto de administración y las causales de revocatoria.

Respecto con el costo que tiene para los hogares el acceso a la vivienda y cómo afecta en su economía, se encontró que, los resultados de políticas de reducción de

[103] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal c. Sexto período de sesiones. 1992.

la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo siguen evaluándose por el acceso de los sectores de menores ingresos a soluciones habitacionales, sin embargo, este hecho no evidencia una reducción de la pobreza ya que se podrían crear otras condiciones tales como la generación de gastos insostenibles evidenciado en la tasa de pobreza inducida, destrucción de redes de apoyo comunitario y exclusión social[104].

Por la anterior, y dadas las situaciones evidenciadas en el planteamiento del problema queda la duda, y con miras a profundizar en otros estudios, que los casos de revocatorias de los SFVE de los proyectos de vivienda gratuita posiblemente estarían sustentados en este tipo de condiciones, lo que evidenciaría posibles fallas en la implementación o seguimiento de la política, con el fin de determinar, entre otras cosas, el aumento o no de los gastos relacionados con la vivienda, estabilidad laboral, entre otros.

5.3 Seguridad jurídica de la tenencia

Sea cual fuere el tipo de tenencia (el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales), todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal. Para ello, se reglamentó las condiciones transferencia, entrega y legalización del SFVE mediante Escritura pública, Certificado de libertad y tradición, Actas entrega y recibido de Fonvivienda, conformación del patrimonio familiar, sin embargo, el subsidio está condicionado a la permanencia en el inmueble por mínimo de 10 años.

[104] RAMÍREZ, Ronaldo. Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. Boletín del Instituto de la Vivienda: Universidad de Chile. 2002. Pág. 9-57.

5.4 Habitabilidad

La vivienda debe garantizar una serie de bienes que aseguren su bienestar, ya que como factor ambiental esta relaciona con mayor frecuencia con condiciones que favorecen las enfermedades[105]. En ese sentido, la guía de asistencia técnica del MVCT, señala que "se debe tener en cuenta las condiciones climáticas del territorio en el momento de proyectar el diseño urbanístico de las viviendas tipo VIS, con el fin de evitar riesgos a la salud y el bienestar de los futuros habitantes"[106], para ello realizaron algunas recomendaciones con base en la Organización Panamericana de la Salud con el fin de garantizar la salud de los ocupantes[107]:

- Las paredes de las habitaciones en la vivienda deben ser lisas y sin grieta
- Los pisos deben ser firmes, impermeables, de fácil limpieza y como mínimo estar construidos en cemento
- La cocina debe estar separada del sanitario y de las habitaciones donde duerme la familia
- El hacinamiento y el aire contaminado en el interior de la vivienda propician, entre otras, las siguientes enfermedades: tuberculosis, infecciones respiratorias agudas (influenza, neumonía, rinitis, laringitis), asma y lepra.
- En las viviendas y en la urbanización no debe haber acumulación de basuras.
- Las zonas húmedas deben estar enchapadas.
- Todos los espacios de la vivienda deben tener buena iluminación natural y ventilación.

[105] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal d. Sexto período de sesiones. 1992
[106] COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía de Asistencia Técnica N°1: Calidad en la vivienda de interés social/ Díaz Reyes, Carlos Alberto; Ramírez Luna, Julia Aurora (Eds.), Aincol (textos). Bogotá, D.C. MVCT. 2011. P. 33.
[107] Ibíd. P. 43

De acuerdo con los Informes de Gestión del INVISBU y de la Alcaldía de Bucaramanga, tanto el Proyecto Campo Madrid como el Proyecto La Inmaculada Fase 1, cuentan con viviendas de 43 a 45 m^2, dos alcobas, 1wc, cocina y sala-comedor, cabe cuestionarse por las condiciones de hacinamiento que pueden presentarse en las viviendas tipo VIP, ya que esta situación se presenta cuando en cada habitación se encuentran más de dos personas, de ahí en adelante se configuran los niveles de hacinamiento[108], dado que no se tiene información respecto al promedio de miembros que conforman los hogares beneficiarios no hay claridad si estas soluciones habitacionales responden a una vivienda adecuada.

5.5 Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

Una vivienda debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición[109]. De acuerdo con el capítulo VIII de la Ley 1537 de 2012, los entes territoriales tuvieron que realizar un inventario para el Ministerio de Vivienda, de los predios que según el POT se localicen en suelo urbano y de expansión urbana los cuales pueden ser destinados a proyectos de VIP, además reglamento que como mínimo el 20% de suelo sobre el área útil residencial del plan parcial o de proyecto urbanístico deben ser destinados a este tipo de viviendas. Además, señaló que la incorporación de suelos al perímetro urbano, los predios deberán cumplir con aprobación directa del Concejo Municipal, entre otros, con[110]:

- Conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios

[108] LENTINI, Mercedes y PALERO, Delia. El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. En: Revista Invi N°31, Vol. 12. Pp. 23 a 32. Santiago de Chile. 2009. P. 27.
[109] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal b. Sexto período de sesiones. 1992
[110] COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Artículo 45 al 60. Bogotá D.C. 2012

- No podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación o protección ambiental
- Quedaran sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de la Ley 388 de 1997
- Los gobiernos locales se les permitió realizar ajuste excepcional al POT para modificar el uso del suelo de los predios.

En correspondencia con lo anterior, en el Municipio Bucaramanga, mediante Acuerdo 017 de 2012[111], se habilitaron tres lotes para el desarrollo de vivienda tipo VIP. (Ver Tabla 11)

Tabla 11. Suelo urbano para desarrollo de VIP

NOMBRE LOTE	Dirección	Propietario	AREA LOTE
Club Telebucaramanga	Vía al Café Madrid Antiguo Club Telebucaramanga, Sector Chimita	INVISBU	6 ha
Club Chimita	Via al Café Madrid con calle 45 Esquina, diagonal a tanques Terpel, Sector Chimita	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	10 ha
Carcel Mujeres CDMB	Calle 45, al lado de cañada cerca a carcel de Mujeres	CDMB - CONVENIO INVISBU	2.5 ha
			18.5 HA

Fuente: COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Diciembre de 2012. Gestión de direccionamiento estratégico. INVISBU: Bucaramanga. 2012. P. 7

Igualmente, el Municipio presentó siete proyectos ante Findeter, para postularse como oferente del Programa de Vivienda Gratuita, de los cuales fueron viabilizados dos: La Inmaculada Etapa 1 y Campo Madrid. (Ver Tabla 12)

La Ley también estipuló que en el Marco de los macro-proyectos de interés social nacional, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales otorgue las licencia,

[111] COLOMBIA. Concejo de Bucaramanga. Acuerdo n° 012 del 25 de julio de 2012. Por el cual se adopta el ajuste del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Bucaramanga para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a vivienda a las familias de menos recursos. Concejo Municipal: Bucaramanga. 2012.

permiso o concesiones de tipo ambienta, en cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) deberán otorgar observaciones de carácter ambiental relacionado con el ordenamiento del territorio, crear el Fondo Nacional de Solidaridad de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), entre otras disposiciones.

Tabla 12. Proyectos viabilizados para el PVG

No.	PROYECTOS PROGRAMA 100 MIL VIVIENDAS GRATUITAS RADICADAS Y AVALADAS POR FINDETER	CANT	OBSERVACION
1	LA INMACULADA ETAPA 1	810	ASIGNACION AÑO 2013
2	VILLAS SAN IGNACION ETAPA 13	101	SIN ASIGNACION
3	LA ESTACION FASE II Y III	360	SIN ASIGNACION
4	CAMPO MADRID	1362	EN FIDUCIA Y ASIGNADO CONSTRUCTOR MARVAL
5	TIBURONES	480	SIN ASIGNACION
6	VALLADOLID FASE 1	210	SIN ASIGNACION
7	ALTOS DE BETANIA DESPLAZADOS	300	SIN ASIGNACION
	VIVIENDAS No.	3581	

Fuente: COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Diciembre de 2012. INVISBU: Bucaramanga. 2012. P. 8

5.6 Ubicación

El acceso a opciones de empleo, atención en salud, atención a niños y otros servicios sociales, en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos pueden imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias de menores

recursos[112]. Dado que la asignación de los SFVE se realizaron de forma directa o por sorteo, empíricamente se diría que las familias beneficiarias, no necesariamente habían residido en zonas aledañas a los proyectos, lo que pudo exponer a las familias a buscar los diferentes servicios que constituyen su estabilidad en las dinámicas dentro del hogar y que los cambios a los que se enfrentaron de forma brusca posiblemente hayan sido mitigados, esto con el fin de conservar la protección de los individuos integrantes de la familia para no generar situaciones que comprometan de forma negativa el bienestar del hogar y que permita promover el desarrollo y crecimiento de sus miembros.

Otro factor que podría presentarse, es la exclusión social vinculada a: la ubicación geográfica, la relación con la falta de lazos sociales que vinculen a los individuos, a la comunidad o a la sociedad o a la carencia de derechos básicos de ciudadanía, en ese sentido la exclusión social apunta a la ausencia de vínculos fuertes o definidos de individuos y colectivos con un entorno comunitario de valores, instituciones y prácticas sociales definidos como derechos[113]. Por lo tanto, la falta de satisfacción de derechos sociales, económicos y culturales en su conjunto, puede producir exclusión de sectores sociales diferenciados, tales como la población de menores ingresos.

Como ya se señaló anteriormente, el Proyecto Campo Madrid se encuentra localizado en la Zona Centro – Norte, frente a la etapa 9 de Betania y Villas de San Ignacio, algunos de los servicios que se encuentran en la zona norte de Bucaramanga son: la Fábrica Bavaria, Crudesan S.A., CAI Café Madrid, Colegio Café Madrid, talleres de mecánica de carros de carga pesada, Hospital Local del Norte, Institución Educativa Gustavo Cote Uribe. Sin embargo, una evaluación del ciclo del proyecto encontró que, la ubicación del proyecto no cuenta con suficientes

[112] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal f. Sexto período de sesiones. 1992

[113] SOJO, Carlos. Exclusión social: más allá de la pobreza. En: Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina. Cuadernos de ciencias sociales. FLACSO: Costa Rica. 2006. P. 15.

rutas de transporte público lo que ha incentivado el transporte denominado con el eufemismo de “pirata”, además la demanda para el sector educativo creció y la oferta se encuentra alejada del proyecto[114].

En cuanto al Proyecto La Inmaculada Fase 1, se encuentra localizado en la zona Chimita antiguo Club de Empleados del Municipio vía anillo vial sentido sur – norte, algunos de los servicios que se identifican en la zona son: la Central de Abastos, el Parque Industrial de Bucaramanga y es conurbano con el Municipio de Girón. En conformidad con la evaluación del ciclo del proyecto, indicó que el CAI planeado se encuentra en funcionamiento, pero el proyecto igualmente presenta la dificultad del acceso a rutas de transporte público lo que incentiva otras modalidades de transporte informal, del mismo modo que la poca o ausencia oferta de servicios educativos ha sido suplida por el Municipio de Girón, el cual ha asignado transporte escolar gratuito para los estudiantes[115].

Respecto con estas situaciones, una investigación sobre el impacto psicosocial y económico de la vivienda gratuita en la ciudad Girardot en 2014, evidenció dificultades de diferente índole en relación con el acceso a servicios como (centros médicos, transporte, colegios, sitios de recreación), y las distancias que deben caminar los beneficiarios para llegar a estos, solo cumplieron con el 2% del nivel de accesibilidad[116].

Esto pone en evidencia la necesidad del acompañamiento del gobierno local y de las gestión intersectorial que posibiliten la búsqueda de soluciones integrales a los problemas colectivos de cada zona en la que se encuentran los proyecto de vivienda gratuita en el Municipio, con la participación e incidencia de cada sector, tanto

---

[114] REMOLINA, Diana. Evaluación del proyecto de diseño y construcción de vivienda gratuita en Bucaramanga, desde 2013 a 2016. Análisis de caso: proyecto La Inmaculada y Campo Madrid. Monografía de grado para optar el título a especialista en gestión pública. Universidad Industrial de Santander. 2017. P. 73. [en línea] consultado el 8 de agosto de 2017. Disponible en: <http://tangara.uis.edu.co/biblioweb/tesis/2017/168646.pdf>

[115] Ibíd. P. 73.

[116] NIETO, Luis y SERNA, Luis; GRANADOS, Efraín. Impacto psicosocial y económico de la vivienda gratuita en Girardot, Colombia. En: Revista Memorias, N°12. Vol. 22, Desarrollo Regional. 2014. Pág. 47- 56.

gubernamentales, como mercantiles y no mercantiles, de tipo civil y comunitario, para la garantía de los derecho de los beneficiarios.

5.7 Adecuación cultural

Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos[117]. En concordancia con el capítulo que describe el Acompañamiento Social, el Decreto 528 de 2016, definió la infraestructura social como:

> el conjunto equipamientos, elementos, instalaciones, edificaciones, dotaciones y espacios básicos, públicos y privados, que apoyan y sirven para proveer los y la oferta social que demanda una comunidad su desarrollo, funcionamiento y el goce efectivo los derechos fundamentales de sus integrantes, en como educación, salud, esparcimiento, deporte y cultura, inclusión productiva, bienestar familiar, participación comunitaria, servicios públicos domiciliarios, etc., y que sirven para brindar apoyo funcional a la ministración pública[118].

De acuerdo con lo anterior, se tiene planeado que para el Proyecto La Inmaculada haya una inversión de la nación por $10.804.048.863 mil millones y del municipio es de $2.964.000.000 para la construcción de[119]: (Ver Tabla 13)

[117] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 8. Literal g. Sexto período de sesiones. 1992

[118] COLOMBIA. Departamento administrativo para la prosperidad social. Decreto 528 de 2016. Por el cual se crea y se organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita. Bogotá D.C. 2016.

[119] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Marzo de 2016. INVISBU: Bucaramanga. 2016. P. 9

- Colegio: se encuentra diseñado y radicado en curaduría 2, para revisión[120].
- CDI La Inmaculada, en convenio con Findeter.
- Centro Integrado Comunitario (CIC) en La Inmaculada, en convenio con Fonade: se encuentra en subdivisión predial de la finca Betania en la curaduría 1.

Y la destinación de recursos para el Proyecto Campo Madrid es de $3.682.415.390 mil millones por parte de la nación y $619.000.000 por parte del municipio para la construcción de[121]:

- Biblioteca Campo Madrid, en convenio con Findeter: Cuenta con los diseños y licencia del proyecto, el avance de construcción es 0. (no se ha podido iniciar construcción porque se debe terminar muro de mitigación, el cual se encuentra en un avance de construcción del 17,21%, una vez terminado el muro se dará inicio a la construcción de la biblioteca)[122].
- Centro de Desarrollo Infantil (CDI) Campo Madrid, en convenio con Findeter

Tabla 13. Alistamiento Infraestructura Social

NOMBRE PROYECTO	CDI		COLEGIO	CIC	BIBLIOTECA	INVERSION NAL.	INVERSION MPIO	
PROYECTO LA INMACULADA	65	0-3 AÑOS	880	1(1.600 M2)		10.804.048.863	2.694.000.000	25%
PROYECTOCAMPO MADRID	300	0-3 AÑOS			1 (20 MIL HAB)	3.682.415.390	619.000.000	17%

Fuente: COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Marzo de 2016. INVISBU: Bucaramanga. 2016. P. 9

Por lo anterior, la adecuación cultural cumple un papel importante, como dinamizador de los lazos sociales que se tejen en estas nuevas comunidades en el que la gestión pública local tiene un rol importante como responsable de la destinación de recursos económicos, sociales, físicos y humanos para la consolidación de espacios de sana convivencia.

[120] COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Respuesta al Radicado N° 0005206 el 21 de noviembre de 2017 por Ing. Pilar Parodi Gámez, Asesora de Planeación. INVISBU: Bucaramanga. 2017
[121] Óp. Cit. P. 9.
[122] Óp. Cit. Respuesta al Radicado N° 0005206.

CONCLUSIONES

La revisión documental del estudio monográfico genero las siguientes conclusiones: En cuanto al acceso a vivienda de interés prioritario VIP para población en situación de vulnerabilidad:

- De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana, el acceso a vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, es decir, el Estado debe garantizar otras modalidades de tenencia de la vivienda y no limitarse a asegurar la propiedad de los inmuebles, ya que se deben tener en consideración las características de la población, dado que no todos los grupos poblacionales tienen la capacidad suficiente para financiar las distintas formas de tenencia, por lo tanto el subsidio 100% en especie para población con mayor vulnerabilidad ha resultado ser un mecanismo para ello.
- Las políticas habitacionales pueden orientarse a transformar el modelo tradicional de producción masiva de vivienda en grandes conjuntos habitacionales en zonas periféricas de la ciudad, ya que podrían incurrir en otras problemáticas que dificulten la construcción de identidad y pertenencia hacia el inmueble o el barrio, con el fin de ser articuladas con respuestas que mejoren la calidad de vida y den seguridad a los beneficiarios.
- El esquema de acceso a vivienda de interés prioritario para población vulnerable mediante subsidio familiar de vivienda en especie SFVE requiere complementarse y fortalecerse a través de acciones intersectoriales que anuden voluntad política, recursos, compromisos y funciones claras que garanticen a largo plazo la permanencia de los beneficiarios en los inmuebles.
- El esquema de financiamiento del programa de vivienda gratuita a través del subsidio a la demanda 100% en especie debe implementarse de forma holística que permitan entender la vivienda no solo como un producto

terminado que atiende las necesidades de déficit habitacional, sino que además, implica incorporar estrategias para la sostenibilidad de los proyectos ejecutados, los cuales requieren de altos niveles de aceptación por parte de los ciudadanos en la reconstrucción de su hábitat y la garantía de sus derechos sociales, económicos y culturales

En cuanto a los aportes para un Marco de Análisis y de Desarrollo Institucional (ADI):

- El análisis institucional permite explicar los resultados que influyen en la vida de los beneficiarios de una política pública para la solución de un problema considerado como público, se identificaron las reglas de los participantes que tienen capacidad para tomar decisiones, que para el Programa de Vivienda Gratuita, el de mayor control a nivel nacional es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y a nivel local la Alcandía de Bucaramanga y el INVISBU.
- El análisis de la situación de acción permitió, además de los resultados potenciables, identificar los resultados materiales en cuanto al número de Subsidios familiares de vivienda en especie asignados en cada uno de los proyectos, sin embargo, en cuanto a equipamiento público colectivo de los proyectos de vivienda gratuita desarrollos en el municipio de Bucaramanga, no hay certeza sin fueron formulados en la planeación de cada proyecto o se formularon posteriormente a la entrega de las viviendas a los beneficiarios. No obstante, Elinor Ostrom propone realizar la evaluación de los resultados a través de la eficiencia económica, la equidad, la responsabilidad, la necesidad de acuerdos y la adaptabilidad, resistencia y robustez.
- El marco ADI permitió identificar los participantes que hacen parte del programa de vivienda gratuita, el cual se describe como un programa complejo dado los niveles de toma de decisiones a nivel nacional y local, lo que supone una articulación intersectorial entre los distintos actores, tanto gubernamentales, como mercantiles y no mercantiles.

En a cuanto a los criterios mínimos de vivienda adecuada:

- La asequibilidad al subsidio familiar de vivienda 100% en especie fue diseñado para la población de menores ingresos y más vulnerables del país, teniendo en cuenta la población en situación de pobreza extrema, población registrada como víctima de desplazamiento forzado y que estuviera ubicada en zonas de alto riego no mitigable, además contemplo prioridades para mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.
- En cuanto a los gastos soportables, se debe que tener en cuenta los arraigos culturales, las costumbres y cosmovisiones de la población beneficiaria respecto a temas como la vivienda, el territorio, la propiedad privada; esto debido a que tuvieron que asumir responsabilidades y deberes *de iure* que anteriormente no tenían en relación con la vivienda, tales como las obligaciones tributarias, el pago de servicios públicos domiciliarios, las cuotas por concepto de administración, y las causales de revocatoria, dichas situaciones podrían estar incurriendo en el aumento de los gastos del hogar, lo cual podría profundizarse en otro estudio.
- La Escritura pública, el Certificado de libertad y tradición, las Actas de entrega y recibido de Fonvivienda, y la conformación del patrimonio familiar garantizan la seguridad jurídica del inmueble a los beneficiarios.
- Dado que no se tiene información respecto al número promedio de miembros que conforman los hogares beneficiarios no hay claridad si estas soluciones habitacionales responden al criterio de habitabilidad, cabe cuestionarse por las condiciones de hacinamiento que pueden presentarse en las viviendas tipo VIP.
- La falta de satisfacción de derechos sociales, económicos y culturales en su conjunto, puede producir exclusión de sectores sociales diferenciados, tales como la población de menores ingresos, ya que podría presentarse la exclusión social vinculada a la ubicación geográfica de los proyectos, puesto

que hay dificultad para acceder a servicios de educación, salud, transporte público y empleo en las zonas donde se construyeron los proyectos.

- En cuanto a la adecuación cultural, la gestión pública local tiene un rol importante como responsable de la destinación de recursos económicos, sociales, físicos y humanos para la consolidación de espacios de sana convivencia en los proyectos de vivienda gratuita.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Luisa Fernanda, FREYLE, Samuel, y SAUCEDO, María. Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013 propuesto por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Trabajo de grado de la Maestría en Administración de Empresas: EAFIT. 2014. [En línea] Consultado el 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2922/LuisaAlvarez_SamuelFreyle_MariaSaucedo_2014.pdf?sequence=1>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Nueva York: BID. 2012. P. 27.

CANO, William. Abren proceso para quitar casa gratis a 1.611 familias en la Costa. En: EL HERALDO. [En línea] Citado el 2 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/abren-proceso-para-quitar-casa-gratis-1611-familias-en-la-costa-334325>

COLOMBIA. Alcaldía de Bucaramanga. Decreto 0144 de 2016. Por el cual se crea e institucionaliza la mesa territorial, del orden municipal, de acompañamiento social e infraestructura social para los beneficiarios de los proyecto de vivienda gratuita en el Municipio de Bucaramanga. Bucaramanga. 2016

COLOMBIA. Concejo de Bucaramanga. Acuerdo n° 012 del 25 de julio de 2012. Por el cual se adopta el ajuste del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Bucaramanga para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a vivienda a las familias de menos recursos. Concejo Municipal: Bucaramanga. 2012.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá. 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Bogotá D.C. 2012

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ¨Todos por un nuevo País". Artículo 90. Bogotá D.C. 2015.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Capítulo X. Bogotá D.C. 1997

COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3740. Importancia estratégica del programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda". DNP: Bogotá D.C. 2013.

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Artículo 93. Colección universitaria. Primera edición. LEGIS: Bogotá D.C. 2016.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdova Triviño y Clara Inés Varga Hernández. Bogotá D.C. 2003.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 Auto de seguimiento 116ª del 24 de mayo del 2012. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdova Triviño y Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. 2004.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-079 de 2008 Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. 2008. Citado por: ORJUELA MARTÍNEZ, Guillermo. Marco normativo para la vivienda de interés prioritario – Alternativas para la política de vivienda. Trabajo de grado para optar el título de Maestría en Derecho. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de derecho. 2014. P. 69

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Censo General 2005. Déficit de vivienda. [En línea] Citado el 8 de junio de 2017.

Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf>

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín de Prensa del 18 de Abril de 2013. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf>

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Informativo del 11 de Agosto de 2017. Pobreza Monetaria 2016: Santander. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Santander_Pobreza_2016.pdf>

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín Informativo del 11 de Agosto de 2017. Pobreza Monetaria 2016: Santander. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Santander_Pobreza_2016.pdf>

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Metodología Déficit de Vivienda. Colección documentos. Núm. 79. DANE: Bogotá .DC. 2009.

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Presentación de resultados Pobreza 2016. [En línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2016.pdf>

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Presentación Reducción de la pobreza en Colombia: la base para lograr un país más justo. [En

línea] Citado el 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Presentación%20Pobreza_2012.pd>

COLOMBIA. Departamento administrativo para la prosperidad social. Decreto 528 de 2016. Por el cual se crea y se organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita. Bogotá D.C. 2016.

COLOMBIA. Departamento administrativo para la prosperidad social. Resolución 010 de 2013. Por la cual se define el mecanismo para surtir el procedimiento de sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012. DPS: Bogotá D.C. 2013.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Plan de desarrollo nacional 2010-2014 Prosperidad para todos. DNP: Bogotá. 2011. Pág. 205.

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Junio de 2017. [En línea] consultado el 13 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/documentos/planeacion_seguimiento/informe_gestion_director/Informe_de_Gestion_Enero_a_Junio2017.pdf>

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informe de Gestión Enero a Marzo de 2016. INVISBU: Bucaramanga. 2016. P. 9

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Informes Institucionales. Informe de Trabajo Social y Desarrollo comunitario abril a junio de 2014. Bucaramanga: Subdirección operativa. 2014. P. 2.

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Minvivienda realizará primer revocatoria de vivienda en

proyectos La Inmaculada I. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/web_anterior/index.php/prensa?start=35>

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga. Para superar el riesgo y construir ciudad sostenible. Bucaramanga: Alcaldía de Bucaramanga. 2014. P. 21.

COLOMBIA. Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga INVISBU. Respuesta al Radicado N° 0005206 el 21 de noviembre de 2017 por Ing. Pilar Parodi Gámez, Asesora de Planeación. INVISBU: Bucaramanga. 2017

COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía de Asistencia Técnica 1: Calidad en la vivienda de interés social/ Díaz Reyes, Carlos Alberto; Ramírez Luna, Julia Aurora (Eds.), Aincol (textos). Bogotá, D.C. MinVivienda. 2011

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Acciones de Seguimiento, Acompañamiento o Asesoría. Seguimiento preventivo a los procedimientos en la matriz de riesgos del ministerio realizada el 22 de mayo de 2017. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Sistema%20de%20Control%20Interno/Auditor%C3%ADas%20Internas%20Independientes/2017/CI-F-11%20ACCIONES%20DE%20SEGUIMIENTO%202%200%20BUCARAMANGA.pdf>

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 1921 de 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012. Bogotá D.C.

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto 847 de 2013. Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio

familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones. Artículo 4. Bogotá D.C. 2013.

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 0119 de 2015. Por la cual se definen las condiciones para la transferencia, entrega y legalización de subsidio familiar de vivienda urbana en especie. Bogotá D.C. 2015.

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 0502 de 2012. Por la cual se da cumplimiento al artículo 5 de la Ley 1537 de 2012. Bogotá D.C. 2012

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución 1614 de 2014. Por la cual se asignara seiscientos catorce (614) Subsidios Familiares de Vivienda en especie a hogares con selección directa, en el marco del programa de Vivienda gratuita en el Proyecto Campo Madrid del municipio de Bucaramanga en el departamento de Santander. Bogotá D.C. 2014.

COLOMBIA. Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio. Tras exitosa revocatoria de subsidio nueva familia en Sincelejo recibió su propia vivienda gratis. [En línea] Citado el 3 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2017/mayo/tras-exitosa-revocatoria-de-subsidio-nueva-familia-en-sincelejo-recibio-su-propia-vivienda-gratis>

COLOMBIA. Plan Municipal de Desarrollo “Bucaramanga Capital Sostenible” 2012-2015. Alcaldía Municipal: Bucaramanga. 2012. Pág. 130.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. Marzo 10. Bogotá D.C. 2003.

CUERVO R; Jorge Iván. Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En:

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá D.C. 2007. P. 82

FERES, Juan & MANCERO, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL: Chile. 2011. Pág. 7

GIMENES, Claudia; VALENTE, Xavier. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuaderno del Cendes. Año 27. N° 74. Tercera época. 2010. Pp 51-79

HABER, Stephen (Edit.) Political Institutions and Economic Growth in Latin America. Essays in Policy, History, and Political Economy, Stanford: Hoover Institution Press/Stanford University Press, 2000. Citado por: VIALES, Hurtado y JUÁREZ, Jorge. Gobernabilidad democrática en América Central: una propuesta de análisis path dependence de carácter neo institucional a partir de la crítica de los planteamientos de J. Mahoney. El caso de El Salvador entre 1930 y 1960. Revista Diálogos. Vol. 8 N° 1. Universidad de Costa Rica. 2007. pp 26-46.

LENTINI, Mercedes y PALERO, Delia. El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. En: Revista Invi N°31, Vol. 12. Pp. 23 a 32. Santiago de Chile. 2009. P. 27

LONDOÑO, María Victoria. Avance Jurisprudencia del derecho a la vivienda digan en Colombia. Revista Rito Juris. Vol 7 N° 15. Pp. 37-60. P. 43

NIETO, Luis; SERNA, Luis; GRANADOS, Efraín. Impacto psicosocial y económico de la vivienda gratuita en Girardot, Colombia. Revista Memorias, 12(22), Desarrollo Regional. 2014. Pág. 47- 56.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Sexto período de sesiones. 1992.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Derecho a una vivienda adecuada. ONU-HABITAT. Folleto informativo n° 21 (rev. 1).). ONU: Ginebra. 2010. P. 6. [En línea] Citado el 8 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1): 13/12/91. CESCR Observación general n.º 4 (General Comments). 6.° período de sesiones (1991) (Vol. E/1992/23). 2009

ORIENTE NOTICIAS. Canal TRO. Sin solución problemas de suministro de agua en barrio de Bucaramanga. [En línea] Citado el 4 de junio de 2017. Disponible en: <http://noticias.canaltro.com/sin-solucion-problemas-de-suministro-de-agua-en-barrio-de-bucaramanga/>

OSTROM, Elinor. Comprender la diversidad institucional. Traducción de Miguel Moro. Estudio Introductorio Arturo Lara. FCE, UAM: México. 2015.

OSTROM, Elinor. Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntria de sistemas económicos complejos. Revista Mexicana de Sociología, 76(5), pp. 15–70

RAMÍREZ, Ronaldo. Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. Boletín del Instituto de la Vivienda: Universidad de Chile. 2002. Pág. 9-57.

RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. Proyecto Regional de Población CELDAE-FNUAP: CEPAL. Chile. 2001. P. 20

SILVA, Julio Miguel y Economía Urbana ltda. Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa “mi casa ya”. En: ASOBANCARIA. Ensayos sobre política de vivienda. Asobancaria: Bogotá D.C. 2016. P. 229.

SUÁREZ, Niria. La investigación documental paso a paso. Universidad de los Andes: Mérida. 1991. P. 13.

TORRES RAMIREZ, Jorge Enrique, et al. Calculando el déficit de vivienda a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Revista ib. Vol.5 N°1. Pp 174-192. 2016. P. 187

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. Política de vivienda: alcances y perspectivas. Facultad de Economía. Programa de Divulgación Científica. Tomo II Fascículo 11. Pp 1-11.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia. Bogotá: UNFPA. 2007. P. 7

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Reglamento General de Posgrado. Artículo 51. Acuerdo No. 075 de 2013 del Consejo Superior. Vicerrectoría Académica: Bucaramanga. 2015. P. 52.

VANGUARDIA LIBERAL. Pelea entre vecinas dejó una mujer muerta en Bucaramanga. [En línea] Citado el 4 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/judicial/379177-pelea-entre-vecinas-dejo-una-mujer-muerta-en-bucaramanga>