CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Boletín MACRO FISCAL 14

Año 2, No. 14 - Marzo 31 de 2016

Vivienda de Interés Social Rural: un derecho sin una política eficiente y eficaz

Aunque el Artículo 51 de la Constitución Política establece que el Estado definirá las condiciones para garantizar el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos, los programas nacionales en materia de vivienda de interés social y prioritaria evidencian una brecha entre lo urbano y lo rural en la que se otorgaba la menor área mínima a las viviendas de los pobladores rurales sin considerar las necesidades derivadas de su actividad.

Con miras a evaluar el impacto que la política de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) ha tenido sobre el déficit de vivienda rural, el presente documento analiza el cumplimiento de las metas físicas y presupuestales aprobadas en los planes nacionales de desarrollo durante el periodo 2005-2014 para este tipo de vivienda y si los recursos que administran las Cajas de Compensación así como los dispuestos por la política crediticia para Vivienda de Interés Social Rural complementaron dichas ejecutorias. De igual manera, el documento da cuenta de los lineamientos que al respecto quedaron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. La principal conclusión que surge de esos análisis es que, pese a la normatividad expedida, el Estado colombiano ha estado lejos de tener una política consistente y eficaz para remediar las carencias de la vivienda en el campo y que contribuya a cerrar la brecha urbano-rural que existe en esta materia.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Liliana Rodríguez Sánchez
Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

Introducción

La vivienda, como la alimentación, la salud, el trabajo, la educación y el agua, es uno de los derechos básicos que garantiza una vida digna. Es un tema tan prioritario que se ocupan de él los organismos internacionales y los derechos humanos, cuando plantean que "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda…*[1]"

En Colombia, este derecho se consagra en el artículo 51 de la Constitución Política[2], el cual se desarrolla en una amplia normatividad, reglamentación y jurisprudencia. Sin embargo, la existencia de normas nacionales e internacionales no ha sido suficiente para garantizar el derecho a una vivienda digna a toda la población rural del país, entendiendo por éste "*aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida*[3]".

Según las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, es precisamente en las condiciones de habitabilidad donde se encuentran las principales brechas entre lo rural y lo urbano, siendo el déficit habitacional de 68% en lo rural, contra 27% en lo urbano[4], lo cual

1 Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
2 El artículo 51 establece que: "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".
3 La Corte Constitucional ha precisado el alcance de este derecho en las Sentencias T-585/08, T- 958 de 2001 y T-791 de 2004.
4 Aunque las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 reportan un déficit habitacional de 59,0% en lo rural y de 22,3% en lo urbano (DNP, Bases 2014-2018, página 377), la Contraloría se basa en el Censo General del 2005 por ser el dato oficial vigente, el cual no necesariamente da cuenta de la situación real al respecto.

denota la ausencia de una política de vivienda eficaz y eficiente que permita maximizar el uso de los recursos en la atención de las necesidades de vivienda de la población rural, como se ilustra en este Boletín.

La Contraloría tiene la responsabilidad de velar porque se cumplan los fines esenciales del Estado y porque los recursos públicos se dirijan a atender las necesidades de la población, mejorando su calidad de vida. Por ello, este documento se presenta en dos secciones. En la primera se analiza el cumplimiento de las metas físicas y presupuestales aprobadas en los planes nacionales de desarrollo durante el periodo 2005-2014 en materia de Vivienda de Interés Social Rural y si los recursos que administran las Cajas de Compensación así como los dispuestos por la política crediticia para Vivienda de Interés Social Rural complementaron dichas ejecutorias. La segunda, da cuenta de los lineamientos establecidos al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

La política de vivienda de interés social rural durante la última década

Este documento hace alusión a las políticas públicas implementadas en el país desde el año 2005, momento en que se llevó a cabo el Censo General de Población, a partir del cual se generó en Colombia la última actualización de las necesidades de vivienda rural[5]. Lo anterior con el fin de revisar la gestión adelantada por los gobiernos al respecto.

El Decreto 1042 de 2003, vigente antes del Censo del 2005, incluía explícitamente como objetivo de la política de vivienda de interés social rural, mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales de escasos recursos, mediante la intervención con programas de mejora de vivienda, saneamiento básico y vivienda nueva, para disminuir el hacinamiento crítico[6] y el déficit habitacional[7] de las zonas rurales. Además, reiteró como instrumentos de la política, el subsidio familiar de vivienda de interés social rural administrado por el Banco Agrario de Colombia (BAC), el subsidio otorgado a través de las Cajas de Compensación Familiar y la línea de crédito para vivienda rural del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro-. Objetivo e instrumentos que, pese a la derogatoria del decreto en marzo 31 de 2005[8], han operando hasta ahora bajo el nombre de Programa de Vivienda de Interés Social Rural.

En el documento Conpes 3304 de 2004[9], sin embargo, se diagnosticó que la atención de los subsidios a las solicitudes de los hogares rurales no superaba el 15% de las familias postulantes, que la línea de crédito creada en Finagro desde 1999 (Ley 546, artículo 32) prácticamente no se había utilizado, y que las Cajas de Compensación Familiar tenían dificultades que les impedían cumplir su labor, como la no identificación de los trabajadores que habitan en el área rural afiliados a las Cajas[10]. Con este diagnóstico se propuso fortalecer dichos instrumentos y mejorar la coordinación del Programa.

Así, durante el periodo 2005–2010, el Programa de Vivienda de Interés Social Rural ejecutó $371 mil millones a precios constantes de 2014[11] y asignó 55.251 soluciones de vivienda de interés social rural de las 89.587 previstas[12], es decir, el 61,7% de lo proyectado en SINERGIA[13] para las vigencias 2005 y 2006 y para el cuatrienio 2007-2010. No obstante, de las soluciones de vivienda asignadas, a 31 de diciembre de 2014 se habían entregado 27.618[14], concretando el goce efectivo del derecho a la vivienda digna sólo a 49,9% de los hogares a los que se les asignó el subsidio, equivalente al 1,7% de los 1,6 millones de hogares en déficit total de vivienda que residían fuera de las cabeceras municipales en el año 2005.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 se propuso ampliar la cobertura de vivienda de interés social rural, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, y de la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda mediante crédito, focalizándose en la población

5 Aunque el DANE realizó en el año 2014 el Censo Nacional Agropecuario, el cual incluyó un capítulo de vivienda, según el MADR dicha entidad aún no ha hecho entrega del documento consolidado con los resultados del censo y sólo se conocen los boletines con entregas parciales de cada uno de los componentes que comprende el censo.

6 El hacinamiento crítico se presenta cuando más de tres personas ocupan un cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje). Éste es un los indicadores a partir de los cuales se calcula el déficit de vivienda.

7 El déficit total de vivienda: número de hogares con necesidades habitacionales insatisfechas. Para su cálculo, se debe estimar en qué medida la cantidad de viviendas existentes es suficiente para albergar a la totalidad de la población del país (déficit cuantitativo), así como cuantificar el número de viviendas que no cumplen con estándares mínimos de calidad y por ende no ofrecen una calidad de vida adecuada a sus moradores (déficit cualitativo). Se mide para las cabeceras municipales y para las áreas que no lo son "resto".

8 El Decreto 1042 de 2003 fue derogado por el artículo 55 del Decreto 973 de 2005.

9 Mediante el cual se autorizó la contratación de un crédito externo con el Banco Interamericano de Desarrollo por US$30 millones para financiar parcialmente el Programa de vivienda de interés social rural.

10 Documento Conpes 3304 de 2004, páginas 3 y 4.

11 Ejecuciones presupuestales Contraloría Delegada de Economía y Finanzas a partir de SIIF.

12 Cálculos CGR a partir de cifras de 2005 y 2006 consultadas en http://www.sigob.gov.co /pnd/pnd.aspx?p=1 en 2007 y a partir de cifras de 2007-2010 consultadas en https://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=531 el 25 de mayo de 2011.

13 SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

14 Según cálculos de la CGR a partir de información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el periodo 2005-2010 se entregaron 16.508 y durante el periodo 2011-2014 se entregaron 11.110.

más pobre del campo[15]. Para ello, con una inversión de $1 billón a precios constantes de 2014, según información reportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se asignaron 96.660 soluciones de vivienda.

Esta cobertura, no obstante, según cifras suministradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), obedeció más a las 33.592 soluciones de vivienda asignadas para atender la emergencia causada por la Ola Invernal 2010-2011 (Cuadro 1), que a la eficacia de las medidas de política propuestas, dado que solo en el año 2012 se reformó el esquema de asignación y ejecución del subsidio mediante el Decreto 900 de 2012. Esta asignación excepcional, más que una falla de la política, permite revelar la incertidumbre sobre la dimensión del déficit habitacional y las debilidades de los mecanismos ordinarios. Algo similar sucedió con las soluciones de vivienda asignadas a desplazados (10.937), víctimas (1.261) y restitución de tierras (1.895) que respondieron a exigencias impuestas por la Corte Constitucional al Estado a través de la Sentencia T-025 de 2004 y a la Ley 1448 de 2011.

Foto: http://www.notivision.com.co

Cuadro 1
Distribución de Soluciones de Vivienda Asignadas por tipo de Beneficiario

Año	Meta SISMEG	Resultados SISMEG	Desplazados	Víctimas	Restitución	Mindefensa	Ola Invernal y/o desastres naturales	Incoder	Población rural general	Productores cadenas productivas y/o Proyectos Desarrollo Rural	Total
Ago-Dic 2010	0.00	4.557	1.297	0	0	0	2.023	0	667	229	4.216
2011	14.750	31.720	2.328	0	0	0	29.026	0	0	366	31.720
2012	14.750	15.865	2.311	307	664	0	4.566	1.382	4.961	1.674	15.865
2013	14.750	19.299	1.750	954	841	287	0	976	10.016	4.475	19.299
2014	14.750	29.776	4.548	0	390	274	0	113	24.451	0	29.776
2010-2014	59.000	101.217	12.234	1.261	1.895	561	35.615	2.471	40.095	6.744	100.876
2011-2014	59.000	96.660	**10.937**	**1.261**	**1.895**	561	**33.592**	2.471	39.428	6.515	96.660

Fuente: Respuesta de 23 de febrero de 2015 del MADR a la CGR.

Foto: http://www.elpais.com.co

Por otra parte, durante el periodo 2011-2014 se entregaron 47.460 soluciones de vivienda (Cuadro 2), de las cuales 35.735 fueron financiadas con recursos de dicho periodo[16] y las 11.725 restantes corresponden a proyectos financiados con recursos de vigencias anteriores que vienen rezagados desde el año 2000. Así, se entregó el 38% de las 96.660 soluciones de vivienda asignadas en el periodo 2011-2014, lo que equivale al 2,3% el déficit habitacional rural existente en el año 2005.

15 DNP, Bases 2010-2014, página 244.
16 Cincuenta por ciento se entregaron en la vigencia 2012 en gran parte como proyectos de Ola Invernal (18.708).

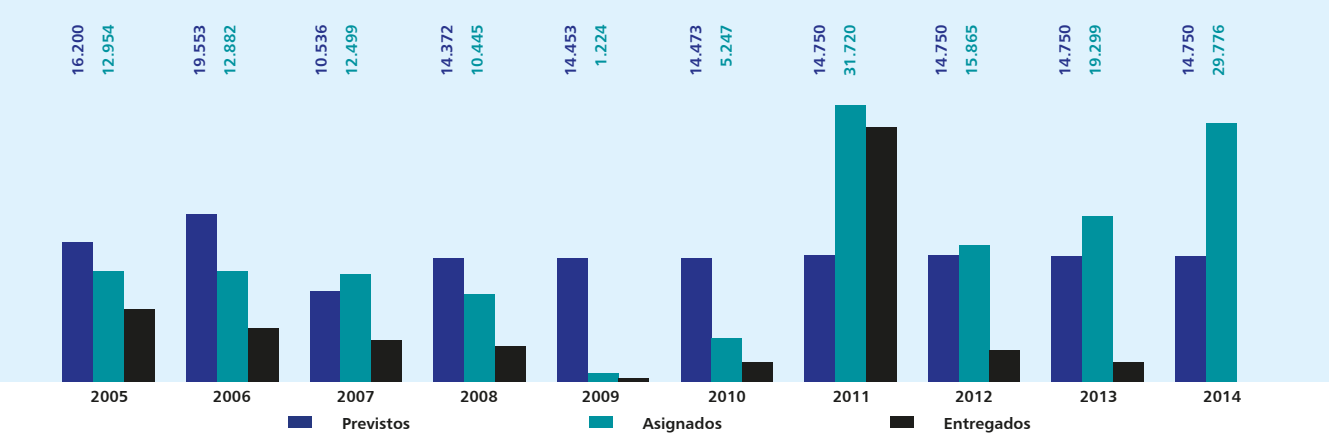
Cuadro 2
Soluciones de vivienda de interés social rural BAC entregadas en el periodo 2011-2014

Vigencia Proyecto	Año de terminación y entrega				
	2011	2012	2013	2014	Total
2000	70				70
2001					0
2002		81			81
2003	26			86	112
2004		295	23	34	352
2005	296	116	40	104	556
2006	676	726	243	76	1.721
2005-2006	29	106		19	154
2007	437	812	268	134	1.651
2008	789	2.778	114	81	3.762
2009	315	247	147	27	736
2010		1.409	775	346	2.530
Subtotal 2000-2010					**11.725**
2011		18.708	8.729	1.895	29.332
2012			240	3.647	3.887
2013			30	2.486	2.516
2014					-
Subtotal 2011-2014		**18.708**	**8.999**	**8.028**	**35.735**
Total General	**2.638**	**25.278**	**10.609**	**8.935**	**47.460**

Fuente: MADR con datos de BAC. Cálculos CGR.

En general, la baja entrega de soluciones de vivienda de interés social rural respecto a las que fueron asignadas en cada vigencia, da cuenta de la permanencia de dicha brecha en el periodo evaluado, la cual constituye un problema estructural por resolver en la política de vivienda. Como se observa en el Gráfico 1, a excepción de las vigencias 2011, 2009 y 2005, la entrega de soluciones de vivienda estuvo por debajo del 50% de las asignadas.

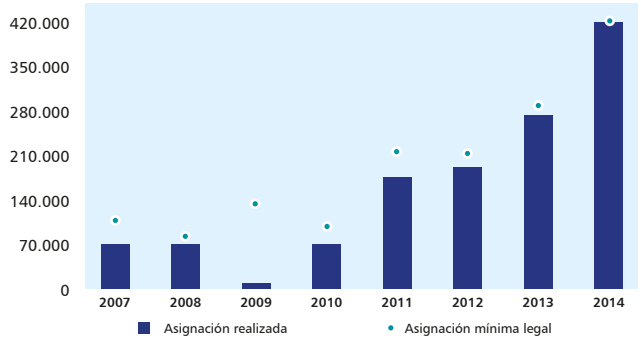
Gráfico 1
Dinámica del subsidio de vivienda de interés social rural 2005-2014



Fuente: Elaboración DES CDSA a partir de información de Sinergia y suministrada por MADR citando al Banco Agrario de Colombia.

Adicionalmente, aunque los recursos destinados al programa aumentaron en el periodo 2011-2014 en más de 600 mil millones, no se cumplió lo establecido en el parágrafo primero del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, que ordena destinar anualmente al subsidio VISR el 20% de los recursos presupuestales apropiados para el Sistema de Vivienda de Interés Social urbana y rural. La asignación presupuestal para el subsidio durante este período fue en promedio de 17%, tres puntos porcentuales por debajo de lo establecido como el monto mínimo, mientras que para vivienda urbana se asignaron recursos que excedieron el tope máximo del 80% previsto en la norma. El promedio de la asignación presupuestal para el subsidio de vivienda de interés social rural en el periodo 2007-2014 fue del 11% de los recursos apropiados para el Sistema de Vivienda de Interés Social urbana y rural (Gráfico 2).

Gráfico 2
Asignación de recursos del SVISR 2007-2014
(Millones de pesos constantes de 2014)



Fuente: Leyes anuales de Presupuesto General de la Nación y ejecuciones presupuestales CDEFP a partir de SIIF

A esto se suma que, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante las vigencias 2010 a 2014 no se utilizaron los recursos del subsidio de vivienda de interés social rural a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, permaneciendo inactivos $6.500 millones de pesos[17], debido a que, contrario a lo establecido en el artículo 22 del Decreto 1160 de 2010, ese mismo Ministerio no emitió los lineamientos para su ejecución. A su vez, la línea de crédito de Finagro, a pesar de haber contado durante el periodo 2010-2014 con $6,8 billones para vivienda de interés social rural[18], no tuvo demanda por las restricciones que ofrecen las condiciones exigidas para acceder a ésta y a la no vinculación de la población rural a trabajos formales y permanentes, lo que redunda en bajos e inestables niveles de ingresos para responder por este tipo de obligaciones.

En el año 2012 se expidió la Ley 1537 la cual señala en el artículo 38, en cuanto a la política de vivienda de interés social y prioritaria rural, que las viviendas del sector rural se podrán asignar a título de subsidio en especie a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente, que sean beneficiarios de los programas de formalización y titulación de predios rurales que desarrolla el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o que pertenezcan a comunidades indígenas o afrodescendientes, reconocidas por autoridad competente. La ejecución de los recursos se priorizará a municipios de categorías 4, 5, y 6. Esta política tardó dos años en ser reglamentada, mediante el Decreto 1286 de julio 10 de 2014, por lo que no hay resultados de su aplicación para el periodo 2010-2014.

Ante el inicio del segundo período presidencial de Juan Manuel Santos, el Gobierno Nacional incluyó en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 algunas medidas en materia de habitabilidad rural relacionadas con la reforma o creación de nuevos instrumentos e incentivos para el acceso a la vivienda rural, con la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación, entre otros aspectos, los cuales se analizan a continuación.

Las propuestas sobre vivienda rural para el periodo 2014-2018

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 presentan como segundo objetivo de la estrategia Transformando el Campo, "*cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales*". Además, menciona que "*mejorar de manera rápida y significativa las condiciones de vida de la población rural es el primer eslabón para disminuir las brechas entre el campo y la ciudad y avanzar en la superación de la pobreza rural y que para alcanzar este objetivo se deben considerar en sus mecanismos de implementación las diferencias entre los pobladores rurales y urbanos*"[19].

Así, sobre el propósito de "*Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural*" se plantea en el documento de las bases implementar un programa de habitabilidad rural que asegure proveer soluciones con diseños acordes a las necesidades y condiciones socio ambientales de los hogares rurales; y que integre soluciones de saneamiento básico acorde a los usos y costumbres de las poblaciones rurales. Sin embargo, no se menciona cómo se reducirá la brecha entre lo urbano y lo rural en cuanto al área mínima de la solución de vivienda rural para

17 Cifra suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 26 de febrero de 2015.
18 Cálculo CGR a pesos de 2014 a partir de información suministrada el 26 de febrero de 2015 por el MADR citando a Finagro.
19 DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 20104-2018, página 385.

que ésta sea digna y, aparte de las cocinas abiertas, no contempla otros espacios de las viviendas característicos de su actividad productiva.

Aunque el Artículo 51 de la Constitución Política establece que el Estado definirá las condiciones para garantizar el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos, los programas nacionales en materia de vivienda de interés social y prioritaria, como ya se mencionó, evidenciaban a 31 de diciembre de 2014 una brecha entre lo urbano y lo rural en la que se otorgaba la menor área mínima a las viviendas de los pobladores rurales (Cuadro 3), sin considerar las necesidades derivadas de su actividad, como áreas para almacenar los insumos, por citar un ejemplo. El Departamento Nacional de Planeación en su evaluación al subsidio de vivienda de interés social rural[20], señala al respecto que "*aunque el tamaño de la casa no es contemplado en las dimensiones de una vivienda digna de Naciones Unidas, el trabajo de campo cualitativo sugiere que el tamaño de la vivienda rural "no es digno"*"[21].

Cuadro 3
Áreas de construcción en programas nacionales de VIS a diciembre 31 de 2014

Programa Nacional	Área Construida
Programa Vivienda de Interés Social Rural	36 m^2
Programa Vivienda Gratuita Urbana	40 m^2
Vivienda de Interés Prioritario (Municipios 1, 2 y 3)	42 m^2
Vivienda de Interés Prioritario (Municipios 4, 5 y 6)	45 m^2

Fuente: Standard and Poor´s, comunicado de prensa del 16 de febrero de 2016

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 también proponen que "*… la ejecución del subsidio familiar de vivienda rural debe ser más eficiente, disminuyendo los tiempos de postulación y entrega*", lo cual es pertinente si se tiene en cuenta que según el Banco Agrario de Colombia la ejecución de los proyectos ordinarios tarda hasta veintiséis (26) meses cuando debería ser (8) ocho meses, prorrogables hasta por (6) seis meses más. Al respecto, la CGR destaca que aunque realizar los proyectos rurales en ocho (8) meses reviste complejidad, es necesario definir una meta alcanzable que permita reducir los tiempos referidos, lo cual permitiría determinar la relevancia dada al goce efectivo del derecho a la vivienda digna en términos de oportunidad.

Sobre la iniciativa de "*… rediseñar los instrumentos existentes y crear nuevos incentivos y estrategias de subsidios, de ahorro y de crédito diferencial para el acceso que permitan aumentar la cobertura*", su éxito radica en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como rector de la política agraria y, específicamente, de la política de vivienda de interés social y prioritaria rural, los haga efectivos. De nada sirve reestructurar y crear nuevos instrumentos si éstos no son eficaces, lo que incide negativamente en la eficiencia del gasto público, como se mencionó en este documento que sucede con los recursos de subsidio que otorgan las Cajas de Compensación Familiar y con la línea de crédito de Finagro.

Igualmente, el Plan de Desarrollo 2014-2018 afirma que financiar la habitabilidad rural "*… implica que la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) considere la situación de déficit habitacional entre las zonas urbanas y rurales*", pero esta propuesta no garantiza una adecuada asignación de recursos basada en las necesidades reales de vivienda rural en el país en este momento. Ello, debido a que la información oficial existente en el país al respecto está desactualizada, ya que su cálculo se hizo a partir del Censo General del 2005[22], y porque las estimaciones basadas en la Encuesta de Calidad de Vida o la Gran Encuesta Integrada de Hogares, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al ser encuestas por muestreo, ofrecen limitaciones de cobertura y representatividad frente mediciones universales tipo censo[23].

Para articular las soluciones de habitabilidad en lo rural con la política de agua potable y saneamiento básico, según las Bases del Plan Desarrollo 2014-2018, se requiere de un esfuerzo importante de coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que los sistemas de acceso a estos servicios sean económicos y sostenibles. Así, se prevé dotar de acceso a agua potable a 580.000 personas y de manejo adecuado de aguas residuales a 820.000 personas. No obstante, resulta inconsistente que se presente como línea base que 7,3 millones de personas en la zona rural contaban con manejo adecuado de aguas residuales en el año 2014 cuando el diagnóstico del Plan afirma que el 86% de la población rural carece de servicio de alcantarillado o eliminación de excretas, y según el Censo General de 2005 la población rural era de 10 millones de personas.

Por otra parte, hacer ajustes y desarrollos normativos y adaptar las normas técnicas de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica y sismo resistencia a las características y necesidades rurales, como lo propone el Plan de Desarrollo 2014-2018, es insuficiente para garantizar el goce efectivo a la vivienda digna a toda la

20 DNP. (2013). Evaluación Institucional y de Resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural - VISR. Bogotá: G Exponencial Consultores - IPSOS. Página 20.

21 Cerca del 60% de los proyectos postulados se declaran no elegibles por fallas en los documentos presentados o por aspectos técnicos.

22 El DANE, en información publicada en septiembre de 2015 sobre el Censo Nacional Agropecuario, presenta la situación actual de la vivienda rural en términos de viviendas ocupadas y de calidad de las viviendas, pero no cuenta con el cálculo déficit de vivienda rural actualizado.

23 Ver CGR (2014). Informe de política pública Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: Instrumento de política de VISR priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". Página 58.

población rural del país si no se asegura la asignación de recursos en las regiones con mayor atraso relativo[24], incluidas las zonas alejadas y afectadas por el conflicto, y si no se implementan y entregan en forma oportuna las soluciones de vivienda a la población rural más pobre.

Finalmente, en las Bases del Plan Desarrollo 2014-2018 se propone reducir en 4% el déficit habitacional rural mediante la entrega de 27.540 soluciones de vivienda rural[25], sin aclarar si esta meta incluye soluciones financiadas con recursos del periodo 2010-2014 o solo aquellas a cubrirse con recursos del periodo 2014-2018, dato relevante para determinar la prioridad dada a este tema en cuanto a recursos. Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (página 858) establecen para el objetivo "*Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social*" con una asignación de $1,6 billones de 2014 del Presupuesto General de la Nación y de $0,6 billones del Sistema General de Regalías, sin que se pueda identificar los recursos para "*Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural*".

En este sentido, concretar el goce efectivo a la vivienda digna a sólo 6.885 hogares por año sigue postergando en forma indefinida la reducción del déficit de vivienda rural existente. Según el Departamento Nacional de Planeación, al ritmo actual de asignación de soluciones de vivienda, al Programa de Vivienda de Interés Social Rural le tomaría más de 143 años suplir el déficit de vivienda rural del país con datos fijos de 2005, asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos, lo cual no sucede[26]. Lo anterior sin mencionar el recorte de recursos que se prevé para el Programa de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural en el Presupuesto General de la Nación (PGN) que de $582.444 millones asignados para el año 2015 pasó a $215.427 millones para el año 2016, es decir, una reducción del 63%.

Aunque el Decreto 1934 de septiembre 29 de 2015 del MADR toma medidas frente a varios de estos aspectos, como el aumento del área mínima a 50 metros cuadrados, la oferta de tipologías de vivienda a ser seleccionadas por el oferente, la eliminación de las convocatorias para dar paso a la distribución departamental y municipal basada en indicadores de población o la eliminación de las contrapartidas por aportes en transporte de materiales, entre otros, será su implementación eficiente y eficaz la que redunde en el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de los pobladores rurales del país[27].

Foto: http://www.eluniversal.com.co

Conclusiones

La gestión adelantada en el país durante los últimos diez años en materia de vivienda de interés social rural ha mostrado soluciones de corto plazo que no actúan de forma estructural sobre el problema del déficit habitacional rural. Pese a que a finales del año 2010 se declaró la emergencia económica, social y ecológica a causa de la Ola Invernal, lo cual permitió ejecutar recursos de forma eficiente y rápida, ésta se ocupó de atender las necesidades que en materia de vivienda rural surgieron con ocasión de dicho fenómeno sin que exista certeza de que dichas necesidades hicieran parte del déficit calculado para el año 2005 o si surgieron nuevas necesidades por este evento. Así, existe incertidumbre sobre las necesidades reales en materia de vivienda rural en el país.

La asignación de recursos para el subsidio de vivienda de interés social rural por debajo del tope mínimo legal establecido, la falta de lineamientos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la distribución de los recursos del subsidio de vivienda rural que otorgan las Cajas de Compensación Familiar, y la ausencia de demanda de la línea de crédito de Finagro por las restricciones de acceso que éste ofrece a la población rural de bajos ingresos, entre otros aspectos[28], ha comprometido durante la última década el derecho a la vivienda digna de quienes habitan en las zonas rurales del país.

Reducir el déficit habitacional rural en forma sustancial debería ser uno de los retos para el periodo 2014-2018, si se busca cerrar las brechas urbano-rurales en materia de habitabilidad; sin embargo, las metas físicas previstas en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 son insuficientes ante la magnitud de las necesidades del país en esta materia y el recorte de recursos previsto para el Programa de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural en el Presupuesto General de la Nación para el año 2016, genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 al respecto, si se considera que éstas deben definirse en función de la disponibilidad de recursos. ■

24 Distribución calculada a partir del déficit de vivienda rural y las necesidades básicas insatisfechas rurales actualizadas.
25 DNP, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, página 387.
26 DNP. (2013). Evaluación Institucional y de Resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural - VISR. Bogotá: G Exponencial Consultores - IPSOS. Página 19.
27 Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la CGR, radicado 2015ER0107609 de octubre 21 de 2015.
28 Ver CGR (2014). Informe de política pública Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: Instrumento de política de VISR priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos".