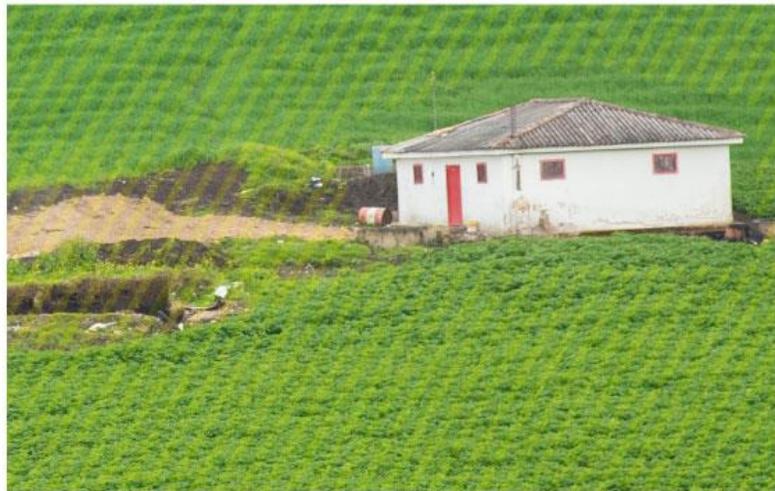


Lineamientos
UPRA
para la formulación de la
**Política
Nacional de
Vivienda
Rural**





Lineamientos UPRA para la formulación de la Política Nacional de Vivienda Rural

Directora temática: Dora Inés Rey Martínez

Líder temático: Andrea del Pilar Moreno Reina

Autores: Augusto Cesar Pinto Carrillo
y Haidy Hernández Córdoba

Fecha: noviembre de 2020

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Pinto, A., y Hernández, H. (2025). *Lineamientos UPRA para la formulación de la Política Nacional de Vivienda Rural*. UPRA. <URL de ubicación del documento>

UPRA© 2025



Resumen

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*», adoptado a través de la Ley 1955 de 2019, establece (art. 255) que el Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural, y traslada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) la competencia de su formulación y ejecución a partir del 2020.

Como aporte para la consolidación de esta acción, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) realizó un análisis sobre elementos clave de la evolución y situación actual de la vivienda rural en el país y definió lineamientos y recomendaciones para el diseño de la política, los cuales quedan consignados en el presente documento y son considerados estratégicos en la formulación de la Política Nacional de Vivienda Rural (PNVR).

Palabras clave: Vivienda, vivienda rural, vivienda campesina, déficit de vivienda, política de vivienda, ordenamiento territorial.



Tabla de contenido

Resumen	3
Índice de tablas	6
Índice de figuras.....	7
Lista de siglas y abreviaturas.....	9
Introducción.....	10
1. La vivienda rural en las agendas globales sobre pobreza y desarrollo sostenible	14
1.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	14
1.2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). La Nueva Agenda Urbana (NAU).....	16
2. Marco de referencia.....	19
2.1. Marco conceptual	19
2.2. Marco legal	26
3. Contexto nacional actual de la Política	33
3.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	33
3.2. Documentos CONPES relacionados con el sector vivienda.....	34
4. Elementos de análisis para la formulación de lineamientos de política de vivienda rural.....	37
4.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural: conclusiones para la política.....	37
4.2. Características de la vivienda rural según su localización	46
4.3. Vivienda rural: más que un asunto de financiación, una respuesta a las funciones de habitación y producción	54
4.3.1 Funciones de la vivienda rural	54
4.3.2 Atributos de la vivienda rural	58
4.4. Vivienda rural y ordenamiento territorial (lógicas urbanas atrapan lógicas rurales) ...	63
4.4.1 En cuanto a la clasificación de suelo: ¿en dónde se está dando o debería darse el uso de vivienda o uso residencial?	65
4.4.2 En cuanto a su reglamentación a través de los POT: ¿cómo y con qué características urbanísticas debe darse el uso de vivienda en la ruralidad?	70



4.4.3 Los instrumentos de ordenamiento territorial vs. la producción de vivienda social rural. Herramientas para la vivienda	73
4.5. Viviendas ocupadas y desocupadas en el área rural	80
4.6. Tenencia de la vivienda en el suelo rural	84
4.7. Vivienda rural como patrimonio cultural	85
5. La vivienda étnica	92
5.1. Argumentos para definir la vivienda rural étnica	102
5.1.1. Una aproximación al concepto	102
5.2. La política de vivienda rural como protectora de la VRET	103
6. Lineamientos para la formulación de la Política	105
Referencias	116



Índice de tablas

Tabla 1. Definiciones de vivienda campestre en POT	21
Tabla 2. Modalidades de solución de vivienda de interés social del programa de SFVR	31
Tabla 3. Cantidad de centros poblados rurales de acuerdo al número de viviendas	50
Tabla 4. Tipo de mejoramiento al que se dirigió el SFV del programa de VISR	57
Tabla 5. Instrumentos de gestión del suelo aplicables en suelo rural	77
Tabla 6. Instrumentos de financiación del desarrollo territorial aplicables en suelo rural	78



Índice de figuras

Figura 1. Presupuesto aprobado por año (2009-2019) vivienda urbana y rural	12
Figura 2. Definiciones de vivienda en suelo rural según normativa, política y censo	19
Figura 3. Déficit habitacional 1993-2018, total urbano y rural.....	37
Figura 4. Déficit cuantitativo en vivienda rural-incremento	38
Figura 5. Déficit cuantitativo en vivienda rural-variables	39
Figura 6. Porcentaje de hogares rurales en déficit cuantitativo	40
Figura 7. Déficit cualitativo en vivienda rural	41
Figura 8. Porcentaje de hogares rurales en déficit cualitativo	43
Figura 9. Evolución de oferta de vivienda nueva y mejoramiento, 2000-2011.....	44
Figura 10. Número de viviendas en centros poblados y rural disperso 2005-2018	47
Figura 11. Porcentaje en el país de viviendas en centro poblado y en rural disperso 2005-2018.....	48
Figura 12. Cantidad de vivienda rural dispersa	49
Figura 13. Porcentaje de centros poblados según el número de viviendas.....	51
Figura 14. Porcentaje de viviendas según el tamaño de los centros poblados	51
Figura 15. Cantidad de vivienda rural en centros poblados.....	53
Figura 16. Clasificación y categorización de suelo rural antes (izquierda) y después (derecha) de la Ley 388 de 1997	65
Figura 17. Hectáreas de suelo suburbano delimitado en POT analizados	67
Figura 18. Participación suelo suburbano del suelo total municipal y rural en POT analizados.....	68
Figura 19. Fenómeno de suburbanización en la sábana de Bogotá	69
Figura 20. Evaluación del componente rural de los POT de primera generación..	71



Figura 21. Viviendas ocupadas y desocupadas. Censo 2005	81
Figura 22. Viviendas ocupadas y desocupadas. Censo 2018	81
Figura 23. Viviendas temporales 2005-2018	82
Figura 24. Tenencia de la vivienda en el suelo rural	84
Figura 25. Vivienda cafetera integrada al paisaje natural	89
Figura 26. Vivienda asociada al sistema productivo cafetero	89
Figura 27. Nueva vivienda unifamiliar VISR, comunidad Jusi Monilla Almena	93
Figura 28. Maloca tradicional. Vivienda líder comunitario	94
Figura 29. Vivienda vernácula sáliba (hembra macho), Orocué	95
Figura 30. Vivienda de interés social rural	97
Figura 31. Cocina en VISR	97
Figura 32. Planta arquitectónica y fachada principal proyecto VISR, El Consejo ..	97
Figura 33. Nuevo material para cerramiento en la vivienda tradicional	98
Figura 34. Participación activa de la comunidad	100
Figura 35. Tipo de vivienda definido, finca El Paramito	101
Figura 36. Propuesta estructura de conceptos asociados a la vivienda rural	106



Lista de siglas y abreviaturas

CCF	Caja de Compensación Familiar
CDESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Constitución Política
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PEMOT	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PNVR	Política Nacional de Vivienda Rural
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPR	Unidad de Planificación Rural
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VRET	Vivienda Rural Étnica



Introducción

En el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, el artículo 51 de la Constitución Política Nacional establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, promoviendo planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

La Corte Constitucional¹ matizó el concepto de vivienda, al que agregó las cualidades de digna o adecuada:

- Señala que la vivienda debe tener mínimos de habitabilidad: mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para habitarla.
- Ubicación que permita acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales.
- Adecuación cultural a sus habitantes.
- Conforme con lo indicado por la observación general 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas expone que la vivienda debe ser adecuada (en los términos del PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales). Esto significa que debe disponer de un lugar donde aislarse si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.
- Los aspectos que se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar, y g) adecuación cultural.

Puede entenderse, entonces, que la vivienda es un bien que permite alcanzar niveles de desarrollo social, económico y cultural adecuados. El Estado, a través de las políticas públicas,

1. En: Corte Constitucional. [C.C.], septiembre 13, 2012. M.P: J. Pretelt, Sentencia T-717/192. Colombia.

Corte Constitucional. [C.C.], enero 23, 2015. M.P: G. Mendoza, Sentencia T-024/15. Colombia.



debe promover su provisión, especialmente para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, y garantizarles condiciones efectivas de calidad de vida y seguridad.

En Colombia, en el sector rural, se han realizado esfuerzos importantes para proveer de vivienda a la población más pobre o vulnerable, y disminuir así el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, en las diferentes regiones del país. Sin embargo, se cuestiona si la acción del Estado se ha desarrollado efectivamente en el marco de una política de vivienda de interés social rural (VISR) o si simplemente ha consistido en una sucesión de programas de cada periodo de Gobierno, a través de los cuales se definen modalidades de vivienda y se asignan recursos del presupuesto nacional para financiar los instrumentos de atención a la demanda, como el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV).

Si bien en algunas normas nacionales se menciona la existencia de una política de VISR, no se conocen documentos que reflejen su formulación y adopción. Para algunos, una política pública no equivale a normas o leyes, ya que estas son solo una parte de la misma y su función es la de ayudar a su formalización. Según lo observado por la Contraloría General de la República (CGR, 2014):

La falta de una política VISR explícita que permita su identificación unívoca por sus actores pese a los cambios de las administraciones, compromete el cumplimiento del artículo 51 de la Constitución Política al no existir claridad sobre la problemática a atender, los programas necesarios para resolverla, la pertinencia de sus objetivos, la definición de las metas y recursos conforme a las necesidades de vivienda rural.

Y, al respecto, continúa:

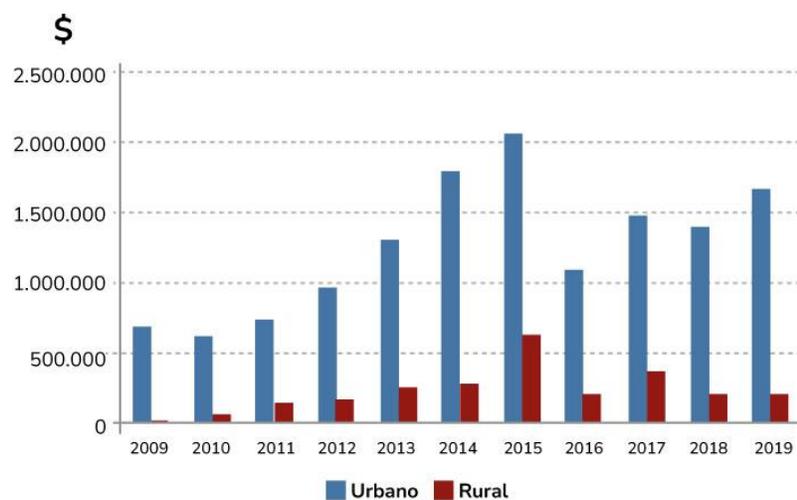
El Gobierno nacional no cuenta con una política de VISR claramente definida a partir de un diagnóstico que dé cuenta de la situación de vivienda de los pobladores rurales pobres, que describa la problemática a resolver, y que presente los objetivos formulados a partir de dicha problemática, los instrumentos establecidos para su implementación, las fuentes de recursos para su financiación ni los responsables de su ejecución, etc.

Por otra parte, la carencia de una política de vivienda favorece el manejo por separado, y no propiamente diferencial, que se ha dado a la planificación de la vivienda urbana y la rural.



Históricamente las competencias para la definición e implementación de los programas nacionales de vivienda urbana y rural han estado en carteras diferentes (Ministerio de Vivienda y Ministerio de Agricultura), como también en entidades ejecutoras diferentes (Fonvivienda y Banco Agrario). La vivienda de interés social (VIS) urbana siempre ha gozado de mayor presupuesto (figura 1) y las modalidades de solución de vivienda para el suelo rural frecuentemente han seguido los estándares espaciales y constructivos establecidos para la vivienda urbana.

Figura 1. Presupuesto aprobado por año (2009-2019) vivienda urbana y rural



Fuente: Fonvivienda y MADR.

Las anteriores y otras situaciones evidenciadas en el presente documento deben constituirse en elementos clave para la formulación de una PNVR, los cuales son abordados así:

En el primer capítulo, se mencionan los principios, objetivos, metas y acuerdos establecidos en las agendas globales sobre pobreza y desarrollo sostenible, en los cuales la vivienda ocupa un papel importante.

En el segundo capítulo, se presenta un análisis de los marcos conceptual y normativo vigentes, en los cuales se establece la necesidad de formular una política nacional de VISR.



El tercer capítulo presenta el contexto actual de la política, fundamentalmente las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*».

El cuarto capítulo, analiza elementos clave para la formulación de la política, con sus respectivas conclusiones.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se consignan los lineamientos para la formulación de la política.



1. La vivienda rural en las agendas globales sobre pobreza y desarrollo sostenible

A nivel global, la vivienda se ha constituido en un elemento fundamental para la superación de condiciones de pobreza urbana y rural. Según ONU-Habitat (2012):

La vivienda no es solo un techo para abrigarse, también es un lugar para vivir y reunir a la familia. Para muchos, es el patrimonio más importante en términos monetarios y, a veces, afectivo; la mayor inversión de una vida y, frecuentemente, el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar.

Por su parte, la Cepal (2016) considera la vivienda rural como un bien de interés social o bien público social (así como lo relacionado con agua y saneamiento, educación, salud, nutrición y protección social) que responde a la garantía social de derechos. En este orden de ideas, las agendas globales sobre pobreza y desarrollo sostenible señalan los principales retos y metas por cumplir desde las políticas públicas para garantizar a toda la población condiciones adecuadas de vivienda y hábitat.

1.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en el 2015, definió los ODS como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030. En cuanto a vivienda y hábitat, se puede señalar el objetivo 11, «ciudades y comunidades sostenibles», como aquel que define las metas más específicas para alcanzar las condiciones de acceso y calidad necesarias. Sin embargo, otros objetivos, como el 1 —«fin de la pobreza»— y el 6 —«agua limpia y saneamiento»—, plantean también desafíos importantes para lograr la garantía de derechos conexos o complementarios a la vivienda digna. A continuación, se relacionan estos objetivos y las metas más relacionadas:

ODS 1. Fin de la pobreza



[...] 1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación [...].

ODS 6. Agua limpia y saneamiento

[...] 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua [...].

ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.



11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad [...].

1.2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). La Nueva Agenda Urbana (NAU)

La NAU (ONU-Habitat, 2017) plantea un enfoque territorial integral, lo urbano no es su preocupación exclusiva, sino el desarrollo equilibrado de las ciudades con su entorno rural. De tal forma, es importante promover políticas de vivienda en los escenarios urbano y rural, que garanticen en igualdad de condiciones el acceso de todas las personas a una solución adecuada, segura y asequible. Algunos compromisos asumidos por los países miembros de las Naciones Unidas, y que son muy relevantes para una política de vivienda rural, son los siguientes:

[...] 26. Nos comprometemos a *fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas*, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. Nos comprometemos también a promover la cultura y el respeto de la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos.

31. Nos comprometemos a *promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada* para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzados arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los



interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales.

32. Nos comprometemos a *promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados* que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.

33. Nos comprometemos a *estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad*, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización [...]».

Conclusiones

Las agendas globales sobre vivienda, hábitat y desarrollo sostenible establecen la necesidad de ubicar a todas las personas en el centro de las políticas de desarrollo urbano y rural. Para esto, proponen formular e implementar políticas nacionales y locales, que particularmente en materia de vivienda provean soluciones adecuadas, seguras, asequibles y accesibles, para todos los grupos de ingresos de la sociedad.

Queda claro, además, que la vivienda no solo significa un «bien económico» para estas personas, sino, también, un «derecho» y como tal su materialización debe generarse en igualdad de condiciones. Las políticas de vivienda deben asegurar a las personas condiciones de acceso (financiación), su enfoque debe ser integral, garantizar condiciones de accesibilidad, eficiencia, seguridad, resiliencia, conectividad y buena



ubicación, prestando especial atención al factor de proximidad con el resto de elementos de su entorno y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del territorio.

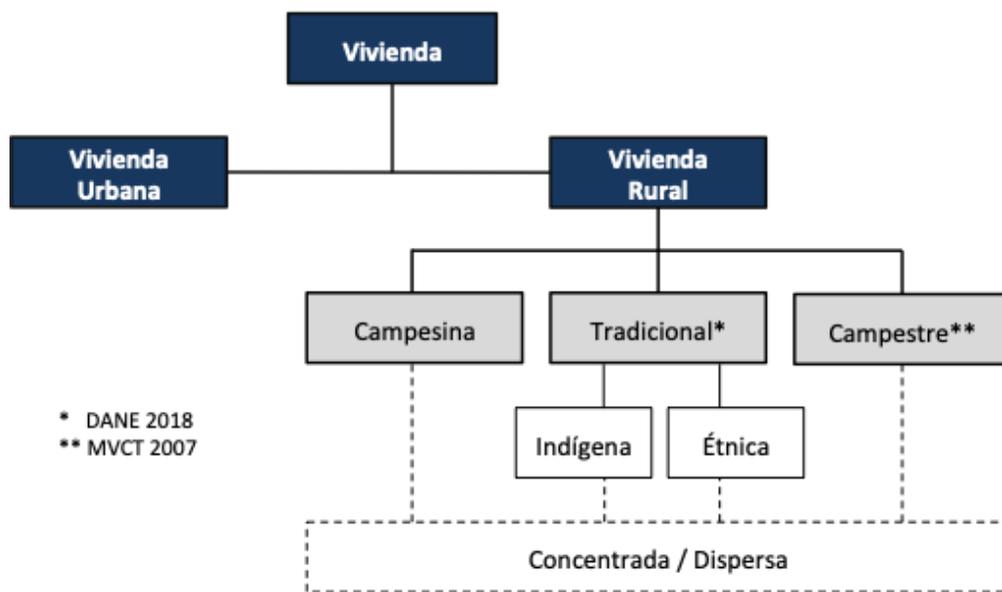


2. Marco de referencia

2.1. Marco conceptual

En el ámbito rural, se reconocen tipos de vivienda en función de las características socioeconómicas y culturales de sus habitantes, como también por motivos censales o de ordenamiento territorial: rural, campesina, campestre, tradicional, indígena y étnica, entre otras (figura 2). Estos tipos de vivienda no cuentan con una definición precisa en las normas y políticas nacionales.

Figura 2. Definiciones de vivienda en suelo rural según normativa, política y censo



Fuente: Elaboración propia a partir de MVCT (2007) y DANE (2018).

Algunos conceptos y sus definiciones encontradas en la revisión bibliográfica, son las siguientes:

- **Vivienda rural**

Lugar central de la existencia humana, donde la relación trabajo-producción-vida familiar está en clara interacción con el entorno, no sólo comprende la unidad de habitación, también el



espacio de producción, la diseñan, construyen y modifican sus moradores con técnicas tradicionales, auto-producción de materiales y componentes básicos. (Correa, 2000).

Organismo eminentemente activo e interactivo con el medio natural, construido y comunitario, que constituye una herencia, no sólo cultural, sino también de sostén emocional y cohesivo de las familias, apoyado o con gran influencia de sus actividades económicas y comunitarias; este comportamiento contrasta con el que se produce en las viviendas de las ciudades, cuyas actividades ya no fomentan tales características en la familia. (Sánchez, 2006).

- **Vivienda campesina**

Corresponde a aquellas dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino del mismo, asociadas a la actividad productiva de la zona y está destinada al uso residencial permanente y como apoyo a la producción agrícola, pecuaria, acuícola, forestal y actividades análogas. (Corantioquia, 2007).

Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, cuyo uso está destinado a la vivienda permanente, y su actividad económica está ligada directamente al campo. Los índices de ocupación y construcción serán los que establezca la autoridad municipal de conformidad con las disposiciones contenidas en el POT. (Cornare, 2006).

Corresponde a la edificación destinada al uso residencial localizada en zona rural, en lotes donde predominan los usos propios del área rural. Estos inmuebles se consideran de apoyo a la producción primaria o a la preservación de las áreas clasificadas como suelos de protección. (Concejo de Medellín, 2006).

En la realidad del agro, la vivienda campesina está constituida no solamente por la estructura de material —las cuatro paredes—, o edificación, sino también por aquella porción pequeña de terreno que rodea a las estructuras principales. Estas dos porciones, la de adentro y la de afuera por así decirlo, no se pueden divorciar: al quitar cualquiera de ellas se pierde en seguida el sentido básico de abrigo y defensa que implica la vivienda rural. Lo de afuera vale muchas veces más que lo de adentro desde el punto de vista funcional de la vivienda. Ambas partes forman un todo orgánico y este todo es lo que se debe considerar como la vivienda campesina. (Fals Borda, 1956).



Tanto el concepto de vivienda rural como el de vivienda campesina se utilizan indiferentemente a su relación con el tipo de actividad productiva o de explotación económica que se desarrolle en el predio donde está localizada, por ejemplo, si es agropecuaria, minera, industrial, etc., puesto que los dos conceptos implican una relación estrecha entre el trabajo, la producción y la vida familiar como un «todo orgánico» que, finalmente, identifica la cultura campesina.² Sin embargo, la imprecisión en el uso de dichos conceptos conlleva diluir la importancia de la vivienda del campesino productor agropecuario entre actividades que no se ajustan a su especificidad cultural, al sesgar la identidad conferida a ésta por la manera como se ocupa, el tipo de cultivo que se desarrolla en ella o los elementos identificatorios de orden familiar e individual superpuestos a su arquitectura. Por tal razón, se precisa de una definición específica de vivienda rural agropecuaria o campesina agropecuaria.

- **Vivienda campestre**

Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, destinada al uso residencial y recreacional. Dado su carácter de vivienda no permanente, podrá contar con edificaciones complementarias para las actividades de vigilancia y mantenimiento. (Cornare, 2006).

Por su parte, algunos POT incluyen las siguientes definiciones de vivienda campestre (tabla 1).

Tabla 1. Definiciones de vivienda campestre en POT

Valledupar	Cali	Pereira	Rionegro
Acuerdo 011 de 2015	Acuerdo 0373 de 2014	Acuerdo 035 de 2016	Acuerdo 002 de 2018
Art. 439. Edificaciones destinadas a la vivienda, descanso o esparcimiento ubicadas en suelo rural. Puede desarrollarse de manera individual, en unidades habitacionales en predios indivisos, o en parcelaciones de vivienda campestre que comparten áreas	Art. 414. Corresponde a la modalidad de vivienda desarrollada en parcelación y localizada en el área de manejo de Suelo Rural Suburbano.	Art. 482. Es una edificación localizada en suelo suburbano destinada a proveer habitación permanente y/o temporal, para actividades de recreación y esparcimiento, que se desarrolla de manera individual o en parcelaciones de predios indivisos; que comparten	Art. 322. Vivienda Campestre Individual: Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, destinada al uso residencial y recreacional. Dado su carácter de vivienda no permanente, podrá contar con edificaciones complementarias para las actividades de vigilancia y

2. Donde el campesino, expresión individual de esta cultura, se define como «sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo» (ICANH, 2018).



Valledupar	Cali	Pereira	Rionegro
comunes, cerramientos, accesos y demás características propias de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural.		áreas comunes y/o presenten agrupación de edificaciones, conforme a lo dispuesto en los Decretos nacionales 097 de 2006 y 1469 de 2010, su decreto compilatorio No. 1076 de 2015 o la norma que lo adicione modifique o sustituya.	mantenimiento. Los índices de ocupación y construcción son los que se establezcan en el presente Acuerdo, así como las zonas que, conforme a la zonificación para el uso, se define como uso permitido.

Fuente: Elaboración propia a partir de POT municipales de Valledupar, Cali, Pereira y Rionegro.

• **Vivienda tradicional**

El *Manual de conceptos* utilizado por el DANE para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 incluyó el concepto de vivienda tradicional, en el que diferencia la vivienda de los grupos indígenas y la de otros grupos étnicos presentes en el suelo rural:

Vivienda tradicional indígena. Edificación construida con materiales propios del entorno de acuerdo con la cultura, costumbres y tradiciones del pueblo indígena que reside en ella.

Vivienda tradicional étnica. Es una edificación construida con materiales propios del entorno, de acuerdo con las costumbres y tradiciones de otros grupos étnicos: afrocolombianos, raizales, gitanos o rom, que residen en ella.

• **Vivienda de interés social rural**

Decreto 1042 de 2003.³

Art. 3. Definición de Vivienda de Interés Social Rural. Se entiende por vivienda de interés social rural aislada, la vivienda ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar, UAF, definida según la Ley 505 de 1999. Cuando se trate de vivienda agrupada o aislada independiente de unidad productiva alguna, la vivienda de interés social rural corresponderá a la perteneciente a los

3. Por medio del cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3.ª de 1991 y 546 de 1999, se derogan los Decretos 1133 de 2000 y 1560 de 2001, y se modifica parcialmente el Decreto 2620 de 2000.



estratos uno y dos. Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena determinará las viviendas de interés social rural [...].

- **Solución de vivienda de interés social rural**

Decreto 973 de 2005.⁴

Artículo 4. Definiciones. Solución de Vivienda de Interés Social Rural. Se entiende por solución de vivienda de interés social rural, la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. La vivienda resultante, descontando el valor del lote, no podrá superar los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv [...].

Decreto 1160 de 2010.⁵

Artículo 9. Solución de Vivienda de Interés Social Rural. Es la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv [...].

Decreto 1071 de 2015.⁶

Artículo 2.2.1.1.10. Solución de Vivienda de Interés Social Rural Prioritaria. Es la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural y constructiva. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda, y el valor de esta no podrá superar los setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv) [...].

4. Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3.^a de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el 1042 de 2003.

5. Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3.^a de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

6. Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural.



- **Vivienda campestre**

Corresponde a un tipo de vivienda que cumple con los mismos fines de habitacionales de una vivienda permanente o temporal para la residencia, el descanso o el esparcimiento, como resultado de la demanda de población urbana y que en algunos casos es segunda habitación, la cual se puede presentar como vivienda suburbana o parcelaciones de vivienda. (Corantioquia, 2007).

Corresponde a la edificación destinada al uso residencial que se localiza en suelo rural, en lotes que no cuentan con predominio en los usos propios del área rural. Los inmuebles destinados a vivienda campestre no se clasifican como edificaciones de apoyo a la producción primaria, sino que son producto de la demanda urbana de los servicios ambientales y paisajísticos del área rural, o son alternativa de alojamiento para la población del campo que labora en áreas productivas próximas a sus viviendas. La reglamentación específica podrá definir subcategorías de vivienda campestre [...]. (Concejo de Medellín, 2006).

Se denomina casa campestre a una nueva tendencia en la construcción de viviendas alejadas del centro de las ciudades, no obstante, no dejan de tener el estilo o carácter de urbanización, ya que estas también se encuentran dentro de un desarrollo campestre, pero no pierden estilo o comodidad. («¿Cómo es una casa campestre?», 2013).

- **Vivienda y hábitat**

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Hábitat es un término que hace referencia al lugar que presenta las condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad animal o vegetal. Se trata, por lo tanto, del espacio en el cual una población biológica puede residir y reproducirse, de manera tal que asegure perpetuar su presencia en el planeta.

Desde el punto de vista de la vivienda, el hábitat no solo comprende la casa o el lugar de habitación, lo constituye además el espacio contiguo e integrador de la misma con su entorno natural o artificial, como también, todos aquellos elementos que garantizan el acceso o la



conexión con otras actividades y funciones propias del ser humano, especialmente comunicarse, recrearse, producir y educarse.

- **Vivienda digna y vivienda adecuada**

En términos generales no se encontraron diferencias en la definición de estos conceptos. Para determinar si una vivienda es digna, es necesario precisar qué atributos debe tener para ser considerada como tal (DNP, 2012). En la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas (1991), se definió la vivienda digna a partir de siete dimensiones: I) seguridad jurídica de la tenencia; II) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; III) gastos soportables; IV) habitabilidad; V) asequibilidad; VI) lugar, y VII) adecuación cultural.

En cuanto a las condiciones de la vivienda, la Corte Constitucional colombiana, en la Sentencia C-936 de 2003 adopta la definición de vivienda adecuada del CDESC, es decir incluyendo las mismas dimensiones de la vivienda digna, y se refiere a:

[...] la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.⁷

Conclusiones

El país no cuenta con un marco conceptual concreto sobre vivienda rural, el cual brinde coherencia para su incorporación en los ejercicios de formulación de políticas e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles nacional, regional y local.

7. Corte Constitucional. [C.C.], marzo 1, 2012. M.P: H. Sierra, Sentencia T-141/12. Colombia.



Las normas nacionales vigentes sobre el sector de vivienda no incluyen la definición de vivienda rural y sus posibles variaciones, entre estas, vivienda rural campesina, étnica o tradicional, ni mucho menos, el de vivienda rural agropecuaria. Algunos de estos conceptos son definidos en manuales del DANE para fines censales, sin embargo, no son utilizados en los documentos normativos y de política.

Ante la ausencia de conceptos unificados por parte del marco normativo y de política nacional, algunas entidades como las corporaciones ambientales y los mismos municipios, en el marco de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, han planteado sus propias definiciones, generando diversidad de aproximaciones e incertidumbre sobre la diferencia entre vivienda rural y campesina, la vivienda campesina y la tradicional, o la vivienda tradicional y la étnica.

Algunos conceptos como el de vivienda de interés social y prioritaria se han definido en función de criterios económicos, y no arquitectónicos o socioculturales, especialmente por su valor en el mercado como tope o techo para la asignación de subsidios o beneficios del Estado a la población más pobre y vulnerable, con la intención de focalizar los recursos del programa de vivienda de interés social rural (subsidio familiar de vivienda y crédito).

2.2. Marco legal

Con la creación en 1939 del Instituto de Crédito Territorial (ICT) se dio un primer impulso importante a la vivienda rural. Según Ramírez (2019):

La tarea inicial fue apoyar mejoras funcionales, higiénicas y estéticas a la vivienda tradicional rural. La baja calidad ambiental de las habitaciones rurales llevó a proponer una institución que evaluara las condiciones y propusiera alternativas de transformación de las viviendas campesinas. El ICT, desde su creación, adelantó una campaña de mejoramiento de la vivienda campesina en diversas regiones del país.



En 1946, el ICT elaboró la *Cartilla de construcciones rurales*, trabajo encargado al arquitecto Alberto Wills Ferro en compañía del ingeniero Gustavo Maldonado.

50 años después, la vivienda rural campesina contó con un segundo impulso importante relacionado con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNVIS) y del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) por parte de la Ley 3.^a de 1991,⁸ en la cual además se estableció la competencia al Ministerio de Desarrollo Económico de coordinar con el Ministerio de Agricultura las políticas y planes por desarrollar en esta materia, y también, a los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de las entidades territoriales, desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbanas y rurales.

En el marco de la Ley 3.^a, la Ley 546 de 1999 establece condiciones para la financiación de la vivienda de interés social rural; posteriormente el Decreto 1133 de 2000 crea el Programa de Vivienda de Interés Social Rural (PVISR) y se refiere a la «política de vivienda de interés social rural» la cual tiene por objeto «ofrecer a la población rural e indígena, los medios y las condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar el acceso a los servicios básicos, a través de procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico». Como también «[...] el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales de bajos ingresos, mediante acciones de intervención en el hábitat y la vivienda». Adicionalmente, este documento establece una definición de VISR, como también, su ámbito de aplicación, referido a «todas las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 388 de 1997».

Después del Decreto 1133, se emitieron otras reglamentaciones que continuaron fortaleciendo el PVISR, tales como el Decreto 1042 de 2003 y el Decreto 1160 de 2010, los cuales también reiteraron la necesidad de implementar una Política, y particularmente los instrumentos de financiación a la oferta, tales como el subsidio familiar de VISR y las líneas de crédito provenientes del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Particularmente, la Ley 1537 de 2012, que distingue para el ámbito rural a la Vivienda de Interés Social (VIS) y a la Vivienda de Interés Prioritaria (VIP). En el 2015, el Gobierno nacional realizó

8. «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones».



un ejercicio de compilación de todo el marco legal vigente sobre vivienda rural, el cual quedó incluido en los siguientes documentos:

- Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural».
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio».
- Decreto 1934 de 2015, «Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural».

El Decreto 1071 (Art. 2.2.1.8.1.) se refiere nuevamente a la responsabilidad institucional de la política de vivienda de interés social rural, asignándole la competencia al MADR de su formulación y ejecución. Posteriormente, el Decreto 890 de 2017 faculta al MADR para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (art. 1), tomando en cuenta los criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación de Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y reitera la facultad al MADR para la formulación de la Política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural. El Decreto también establece que el Plan y la Política deberán contemplar estímulos para la vivienda rural nucleada, así como,

contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa y nucleada, así como soluciones de agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico, individuales o colectivas. En el caso de núcleos de población se deberán contemplar los demás servicios y equipamientos públicos requeridos.



Finalmente, el Decreto 1341 de 2020 del MVCT, que adiciona el Decreto 1077 de 2015, se refiere a la «Política pública de vivienda rural» y traslada la competencia de su formulación y ejecución al MVCT; como también, de establecer instrumentos para la operación del «Programa de promoción de vivienda rural». En cumplimiento de este Decreto, el Ministerio formuló y adoptó a través de la Resolución 0536 de octubre de 2020 dicha Política.

De otra parte, las leyes por las cuales se expiden los planes nacionales de desarrollo de la última década, comprendida entre el año 2010 y 2020;⁹ también han incluido disposiciones relacionadas con la vivienda rural:

- Ley 1450 de 2011, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014» (art. 117, Definición de VIS y VIP).
- Ley 1753 de 2015, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Todos por un nuevo país» (art. 90, Definición de VIS y VIP).
- Ley 1955 de 2019, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad».

El art. 255 de la Ley 1955 establece que «*el Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural, trasladando al MVCT la competencia de su formulación y ejecución a partir del 2020*», como también, de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.

PARÁGRAFO. A partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda», administrará y ejecutará los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural, en los términos del artículo 6.º de la Ley 1537 de 2012 o la norma que lo

9. El artículo 339 de la Constitución Política establece que los planes nacionales de desarrollo deberán estar conformados por una parte general y un plan de inversiones. En la parte general se deben señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Esta directriz constitucional es acogida y desarrollada por el artículo 5.º de la Ley 152 de 1994, «Orgánica del Plan de Desarrollo», en el cual se describen los contenidos del componente general del plan.



modifique, sustituya o complemente, así como los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, tanto urbana como rural.

El art. 279 establece que los municipios y distritos deben asegurar la atención de las necesidades básicas de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico de los asentamientos humanos de áreas urbanas de difícil gestión, y en zonas rurales, implementando soluciones alternativas colectivas o individuales, o mediante la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado o aseo, de acuerdo con los esquemas diferenciales definidos por el Gobierno nacional y la reglamentación vigente en la materia. También establece que:

Con el fin de orientar la dotación de infraestructura básica de servicios públicos domiciliarios o de soluciones alternativas, *el MVCT establecerá lo que debe entenderse por asentamientos humanos rurales y viviendas rurales dispersas* que hacen parte del componente rural del POT.

[...] PARÁGRAFO 1.º El uso del agua para consumo humano y doméstico en viviendas rurales dispersas deberá hacerse con criterios de ahorro y uso eficiente del recurso hídrico, teniendo en cuenta los módulos de consumo establecidos por la autoridad ambiental competente.

PARÁGRAFO 2.º Las excepciones que en el presente artículo se hacen en favor de las viviendas rurales dispersas no aplican a otros usos diferentes al consumo humano y doméstico, ni a parcelaciones campestres o infraestructura de servicios públicos o privados ubicada en zonas rurales. Tampoco aplica a los acueductos que se establezcan para prestar el servicio de agua potable a viviendas rurales dispersas.

En respuesta al mandato del PND, el MVCT adoptó el Decreto 1232 de 2020, el cual, en su artículo 1, incluyó el concepto de asentamientos humanos rurales, definiéndolos como el «núcleo de población conformado por vivienda agrupada en suelo rural, localizado en área delimitada, que comparte infraestructura y dinámicas sociales y económicas». Así mismo, definió la vivienda rural dispersa como «la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre».



Otro aspecto que dispone el marco normativo nacional tiene que ver con la definición de modalidades de solución de vivienda en función del SFV. Como se puede observar en la tabla 2, entre 2005 y 2015 se mantienen las modalidades de mejoramiento de vivienda, con algunas posibilidades específicas desde 2015 de reforzamiento estructural y adecuación de zonas húmedas como baños y cocinas, adquisición de vivienda nueva y construcción de vivienda nueva.

Tabla 2. Modalidades de solución de vivienda de interés social del programa de SFVR

Decreto 973 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 1071 de 2015
<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico. • Construcción en sitio propio. • Adquisición de vivienda nueva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico. • Construcción de Vivienda Nueva. • Adquisición de vivienda nueva con cargo a los recursos parafiscales administrados por las CCF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, acciones: <ol style="list-style-type: none"> 1) Vivienda saludable rural; 2) Vivienda rural y seguridad estructural; 3) Vivienda rural y módulo habitabilidad. • Construcción de Vivienda Nueva. • Adquisición de vivienda nueva con cargo a los recursos parafiscales administrados por las CCF.

Fuente: Elaboración propia con base en Decretos 973/05, Decreto 1160/10 y Decreto 1071/15.

Conclusiones

La vivienda rural contó con disposiciones normativas desde comienzos del siglo XX (1939), las cuales se enfocaron fundamentalmente en la modalidad de mejoramiento —funcional, higiénico y estético—. Desde entonces, se observa el uso indiferente de los conceptos de vivienda rural, vivienda campesina, incluso, de vivienda tradicional rural.

A finales del mismo siglo (2000), surge el concepto de vivienda de interés social rural (VISR) y se crea el programa a través del cual se canalizan recursos del Gobierno nacional para su



financiación a través del instrumento SFV (PNVISR). Predomina un enfoque más dirigido a la demanda, orientado al cierre financiero de los hogares, y menos a la oferta, orientado a las condiciones funcionales, higiénicas y estéticas de las soluciones de vivienda promovidas por el Estado.

A diferencia del marco normativo existente para la vivienda de interés social urbana, el de vivienda rural ha sido escaso y referido exclusivamente a la definición de las modalidades de vivienda, la reglamentación del SFV y los procedimientos para su fondeo y ejecución.

El marco normativo del sector se ha referido a la Política de Vivienda de Interés Social Rural, definiendo aspectos como su objeto y ámbito de aplicación. Sin embargo, se considera que a través de las normas no se ha formulado una política como tal; estas se han limitado a crear y reglamentar: I) competencias de las entidades nacionales y locales; II) programas para la focalización y ejecución de recursos públicos orientados a la vivienda rural y los instrumentos de apoyo para la financiación de la demanda, especialmente el SFV y líneas de crédito.

Como se mencionó en el título anterior, el marco normativo nacional no ha incluido conceptos y definiciones básicas sobre vivienda rural y sus diferentes tipos (campesina, tradicional, étnica, etc.), que permitan ser incluidos de manera coherente en políticas e instrumentos de planificación nacional y local, y establecer acciones diferenciales para cada una de las mismas.

Se considera que la definición de «asentamientos humanos rurales» incluida por el MVCT en el Decreto 1232 que ajusta el Decreto Nacional 1077 de 2015 no es pertinente dado que se homologa exclusivamente a los asentamientos localizados en núcleos de población conformados por vivienda agrupada, tales como los centros poblados, y no en su totalidad, incluyendo la población localizada en el suelo rural disperso.

Artículo 1. Adiciónese al artículo 2.2.1.1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, las siguientes definiciones:

Asentamientos humanos rurales. Es un núcleo de población conformado por vivienda agrupada en suelo rural, localizado en un área delimitada, que comparte infraestructura y dinámicas sociales y económicas.



3. Contexto nacional actual de la Política

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Decreto 1160 de 2010 reconoce la existencia de una política y un programa nacional de vivienda de interés social rural. Por su parte, los planes nacionales de desarrollo y los Documentos CONPES se encargan de establecer las estrategias, las acciones y las metas para cada periodo de gobierno.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo

El PND 2018-2022, «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», definió el «Pacto por la Equidad: Política Social Moderna Centrada en la Familia, Eficiente, de Calidad y Conectada a Mercados» y dentro de este la línea «Vivienda y entornos dignos e incluyentes» que incluye la estrategia «Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos». En cuanto a vivienda rural, se plantearon los siguientes objetivos:

d) Fomentar el acceso adecuado a vivienda rural

MinAgricultura deberá:

- Fortalecer el Programa de Subsidio de VIS rural, mediante soluciones de vivienda adecuadas al entorno rural, regional, cultural y adecuadas para personas con algún tipo de discapacidad, que cuenten con soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico (Pacto por los servicios públicos, Pacto por el emprendimiento).
- Diseñar estrategias para el uso eficiente del recurso hídrico y la energía, y la reducción de la contaminación intramural por uso de combustibles sólidos para cocinar
- Reducir tiempos entre otorgamiento y entrega del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR).
- Identificar costos de operación regionales y por tipología de vivienda rural, para articularlo con la estructuración de la línea especial de crédito para VIS y VIP rural.
- Dar continuidad y fortalecer el programa de acompañamiento social de vivienda rural.



e) Revisar los toques de vivienda urbana y rural para VIP y VIS, así como los SFV asociados a esos valores. MinVivienda, MinAgricultura y el DNP, en aras de optimizar la inversión pública y mejorar la calidad de vida de la población, revisarán los valores toques de VIP y VIS a ser incluidos en la ley del PND, reconociendo la diversidad y necesidades del territorio nacional, contemplando:

- Revisar los valores máximos de VIP y VIS actuales a la luz de las condiciones socioeconómicas de los hogares y de criterios diferenciales de localización, focalización regional, sostenibilidad (DNP, 2018b), entre otros.
- Revisar los valores máximos de VIP y VIS en proyectos de renovación urbana, para promover la oferta de vivienda en las zonas consolidadas de las ciudades.
- Evaluar la focalización de los instrumentos como el SFV, la cobertura a la tasa de interés y los demás que definan las normas, a la luz de las condiciones socioeconómicas de los hogares a ser beneficiados y de criterios diferenciales de localización, focalización regional, sostenibilidad (DNP, 2018b), entre otros.

Dentro de las metas del PND, se definió la construcción de 41.400 VISR durante el cuatrienio y 40.000 mejoradas, con el fin de contribuir en la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural (de 51,6 % a 48,2 %).

3.2. Documentos CONPES relacionados con el sector vivienda

La revisión de documentos CONPES con políticas o lineamientos de política para promover el sector de la vivienda en el país, evidencia que la vivienda rural, a diferencia de la urbana, no ha contado con el mismo desarrollo. Los documentos que han podido tener incidencia directa en este sector son los siguientes:

CONPES 3304 de 2004. «Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US30 millones con el fin de financiar vivienda de interés social rural 2005-2007».

El programa de crédito tenía por objeto financiar parcialmente la Política de Subsidio a la Vivienda de Interés Social Rural, fortalecer los instrumentos de ejecución, los



mecanismos de monitoreo y evaluación, indispensables para la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas. La operación se estructuró en tres componentes: I) subsidio a la vivienda rural; II) sistema de información, y III) sistema de monitoreo y evaluación de impactos del programa.

CONPES 3810 de 2014. «Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural».

El objetivo de la Política es promover el Acceso al Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en las zonas rurales del país, a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas y que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Lo anterior, en cumplimiento a lo dispuesto por el PND 2010-2014, en el cual se contempló la formulación de dicha política, así como la articulación con las estrategias de vivienda rural del MADR.

Respecto a la política nacional de vivienda rural, para algunas entidades como la CGR no ha sido claro en qué documentos se ha consignado, el problema público del que se preocupa y los objetivos de la misma. Comentarios como el siguiente dan muestra de estas apreciaciones:

Al indagar por algún documento que presentará de manera explícita la política pública de vivienda rural, el MADR respondió que según la doctrina especializada no necesariamente una política pública está expresada en un documento, dado que existen diferentes instrumentos para expresarla, como, por ejemplo, los cuerpos normativos: la Constitución Política de Colombia, los Planes de Desarrollo, las Leyes, y los documentos CONPES. De la revisión realizada por la CGR a los documentos vigentes en el periodo evaluado, no se logró identificar el problema público del que se ocupa la política ante la falta de claridad que existe sobre los objetivos de la misma, como lo hacía el Decreto 1042 de 2003. (CGR, 2017).

Adicionalmente, en evaluaciones de la CGR sobre la política, particularmente la del periodo 2012-2015, se destacan conclusiones como las siguientes:

- [...] Se mantiene lo observado por la CGR en informe de 2014 respecto a que “En el país no existe un sistema de información completo, actualizado, confiable y público sobre vivienda rural que le permita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una toma de



decisiones objetiva, oportuna y efectiva en materia de política pública frente a la problemática al respecto, principalmente de los pobladores más pobres y vulnerables” así como para la realización de un adecuado control y seguimiento al cumplimiento de la misma.

- En los documentos generados por el Gobierno nacional se presenta disparidad respecto a los objetivos de la política de VISR, lo que evidencia diversas interpretaciones sobre los propósitos de la misma, debido a la falta de una definición clara de dichos objetivos por parte del MADR como rector de la política. Ello conlleva a que los actores de la política apunten a propósitos diferentes.
- Deficiencias en el diseño de la política de VISR por cuenta de instrumentos ineficaces e ineficientes, que persisten a pesar de ser diagnosticadas desde el año 2004: (I) Bajo nivel de soluciones de vivienda del SFVISR BAC terminadas frente a las asignadas, (II) Ausencia de operación de la línea de crédito de FINAGRO desde el año 2006, y (III) Recursos de SFVSR CCF inactivos y sin ser destinados a una segunda prioridad. El MADR atribuye tales deficiencias a que dichos instrumentos obedecen más a una lógica urbana. Sin embargo, ello también responde a la exigencia de unos requisitos que dificultan el acceso a los pobladores pobres y vulnerables del país [...].

Conclusiones

Como se mencionó en el capítulo anterior, se considera que, al no existir un documento específico de política de vivienda rural, su contexto actual solo se circunscribe a las disposiciones normativas sobre la materia, como también, a las acciones incorporadas en el plan nacional de desarrollo vigente.

La magnitud de la problemática de la vivienda rural en el país, evidente tanto en el tamaño como en las características del déficit, requiere la formulación de una política específica que dé alcance no solo a los asuntos de accesibilidad-financiación, sino también, los que permitan materializar todas las dimensiones de una vivienda digna o adecuada, especialmente en la población más pobre y vulnerable localizada tanto en los centros poblados rurales como en el suelo rural disperso.

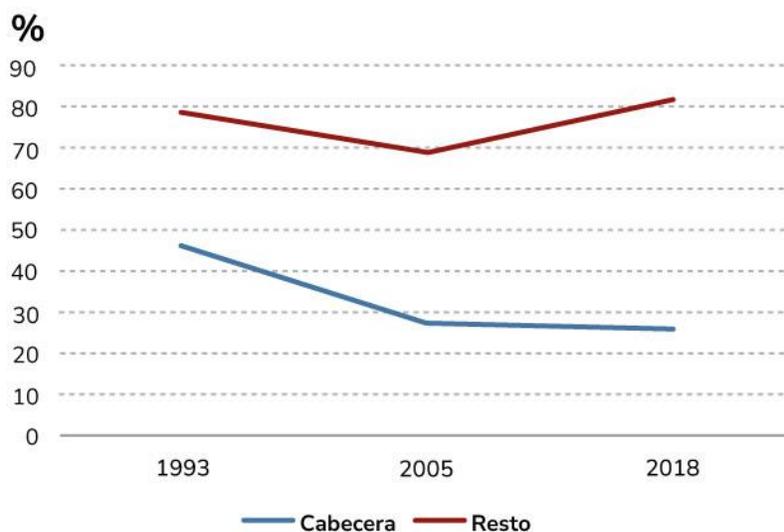


4. Elementos de análisis para la formulación de lineamientos de política de vivienda rural

4.1. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural: conclusiones para la política

Las necesidades de acceso a vivienda por parte de la población rural son especialmente altas. El periodo intercensal 1993-2005 muestra una disminución en el déficit habitacional tanto en el área urbana como en el área rural (figura 3); sin embargo, durante periodo 2005-2018, la tendencia en el área urbana se mantiene, pero en el área rural aumenta significativamente. En el 2018, las cabeceras urbanas de los municipios del país presentaban un déficit habitacional del 24,8 %, mientras que los centros poblados rurales y el rural disperso alcanzaron un déficit del 80,1 %.

Figura 3. Déficit habitacional 1993-2018, total urbano y rural



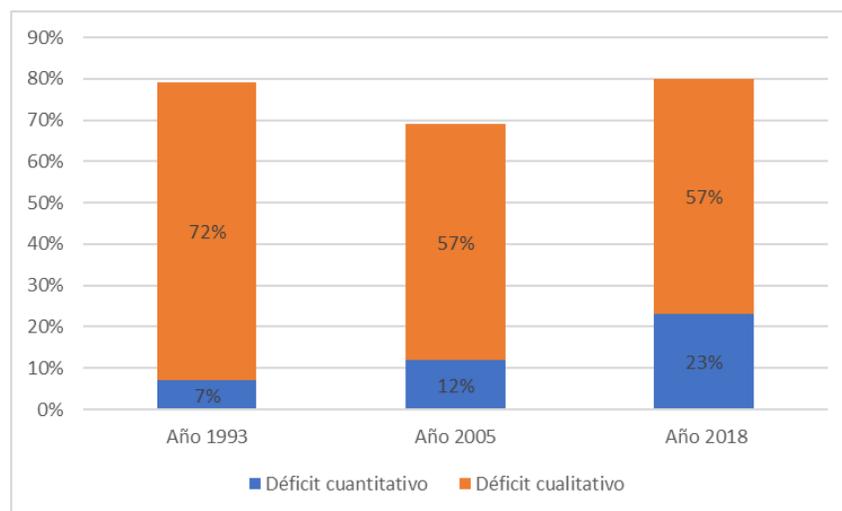
Nota: El DANE utiliza el término *cabecera* para referirse a las áreas urbanas y, *resto* para referirse a centros poblados rurales y rural disperso.

Fuente: DANE, censos 1993, 2005 y 2018.



A partir de la nueva aplicación metodológica, en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018, se presenta un incremento en el déficit habitacional rural comparado con el año 2005, pasando de 69 % a 80,1 % (figura 4). El aumento de los hogares en déficit se ocasiona en el déficit cuantitativo, pasando del 12 % para el año 2005 al 23 % en el año 2018. Llama la atención que el déficit cualitativo sigue siendo del 57 %, el mismo del año 2005.

Figura 4. Déficit cuantitativo en vivienda rural-incremento



Fuente: DANE, 2018.

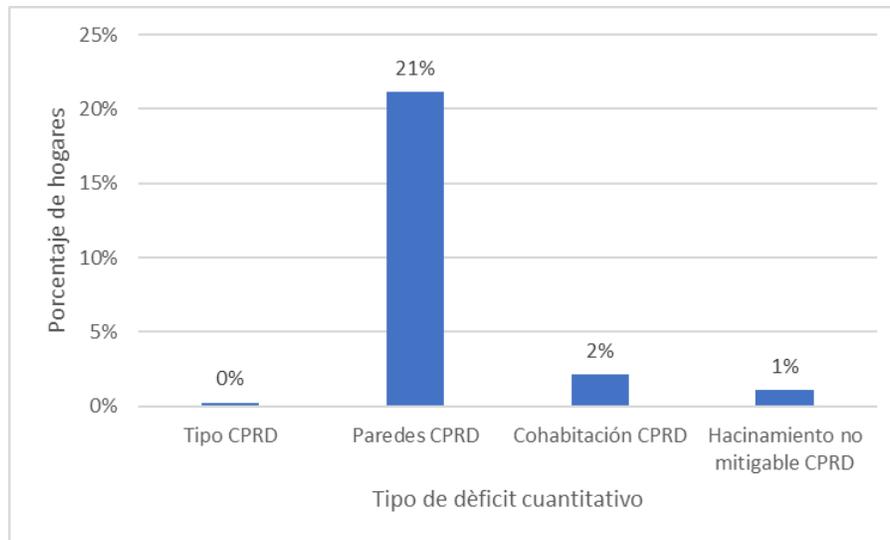
El incremento del 11 % en el déficit cuantitativo encuentra explicación en el cambio de metodología empleada en el censo del año 2018. Como primera diferencia se excluyó a los hogares que habitan en viviendas étnicas o indígenas, ya que este tipo de hogares se emplea una metodología específica que comprende las particularidades culturales. La segunda diferencia es que, para evitar un doble conteo, es decir que un mismo hogar se encuentre en déficit cuantitativo y cualitativo, se incorporó al déficit cuantitativo el componente de materiales de las paredes exteriores, puesto que generan deficiencia estructural por el material que se emplea para la construcción (la madera burda, tabla o tablón); esta variable no era contemplada en el censo de 2005, como se señala en la *Metodología de déficit de vivienda* (DANE, 2020).

Teniendo en cuenta que, en el 2018, el 23 % de los hogares rurales presentan déficit cuantitativo, en la figura 5, se observa la distribución del déficit en cada variable, y se evidencia que el



componente material de las paredes exteriores representa el 21 % del déficit cuantitativo, lo cual es la mayor causa. Posteriormente, se encuentra el componente de cohabitación, con un 2 %, y el de hacinamiento no mitigable, con 1 %.

Figura 5. Déficit cuantitativo en vivienda rural-variables



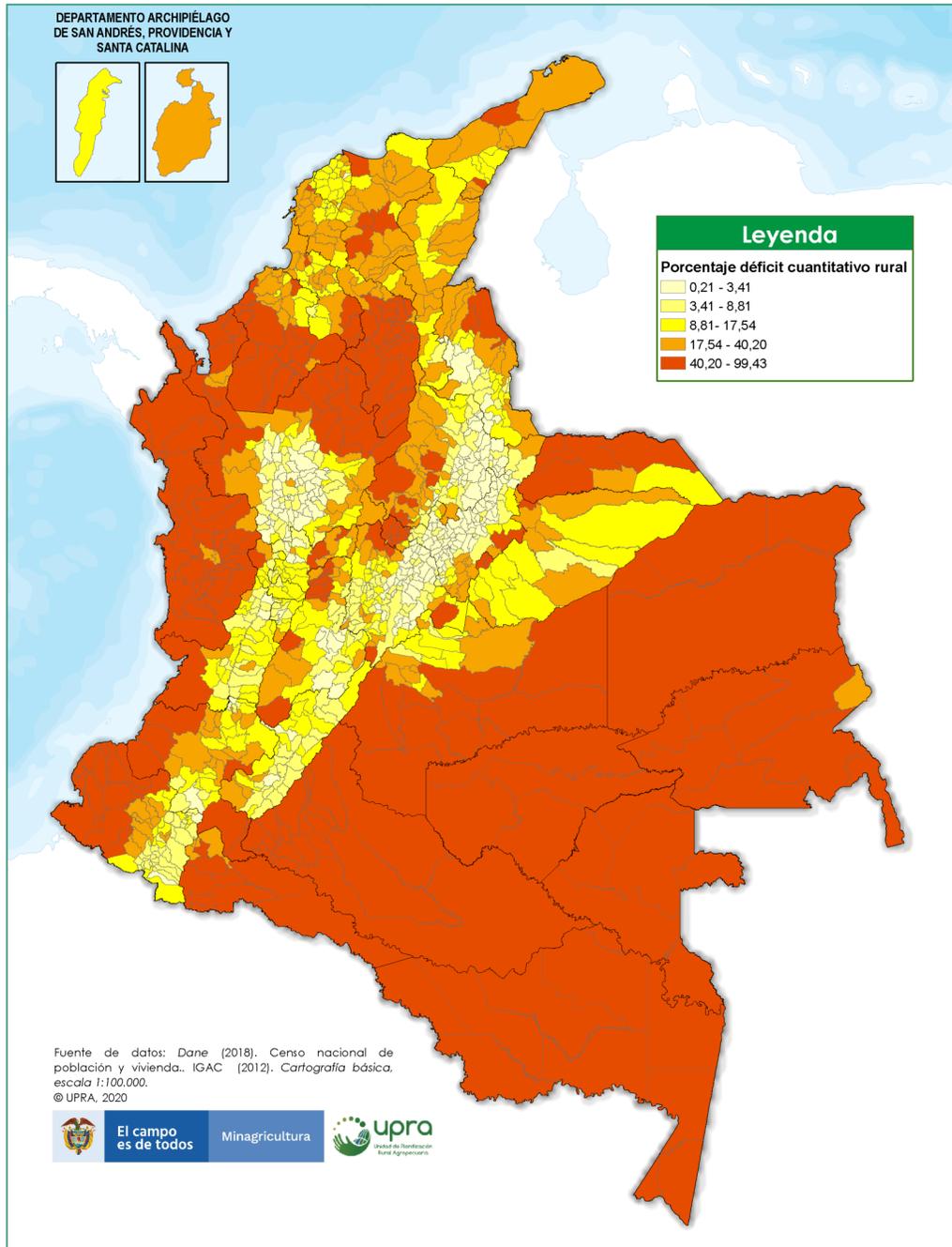
Nota: CPRD = Centro Poblado Rural Disperso.

Fuente: DANE, 2018.

En la figura 6 (cantidad de hogares rurales en déficit cuantitativo), se puede observar el estado de los municipios según el número de hogares que se encuentran en déficit cuantitativo rural. En términos generales, el déficit cuantitativo se encuentra concentrado en las regiones Pacífica, Orinoquia y Amazonia, el menor el déficit se encuentra en la región Andina y un déficit medio en la región Caribe.



Figura 6. Porcentaje de hogares rurales en déficit cuantitativo

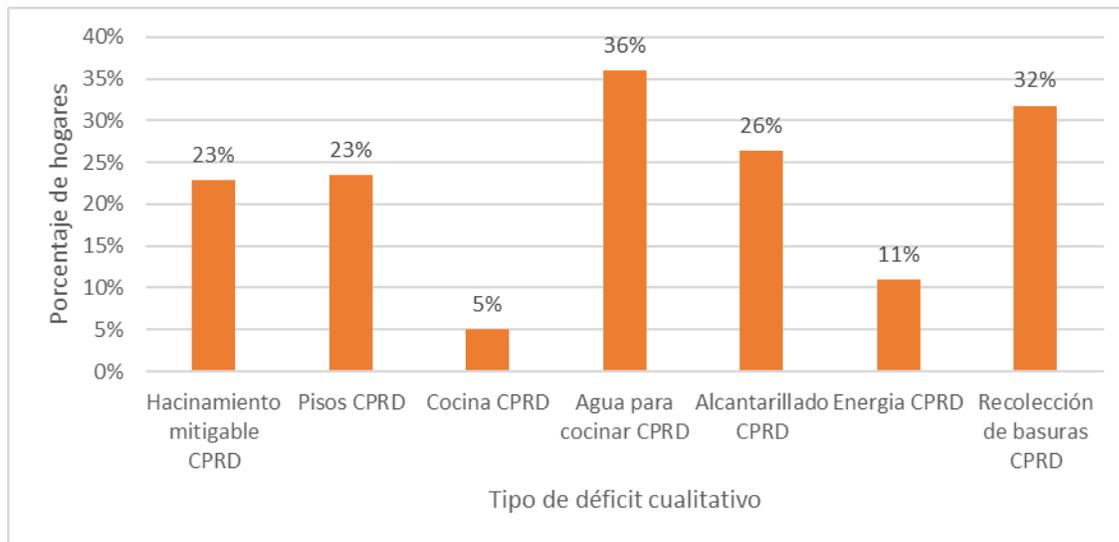


Fuente: UPRA (2020), con base en Censo DANE (2018).



Por otra parte, con relación al déficit cualitativo, el 57 % de las viviendas rurales requieren mejoramientos o ajustes para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuadas. En la figura 7 (déficit cualitativo en vivienda rural), se presenta la distribución por cada variable que lo compone.

Figura 7. Déficit cualitativo en vivienda rural



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2018).

A partir de la información descrita en la gráfica anterior, se puede observar que hay viviendas que requieren ajustar más de un componente para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuada. El 36 % de las viviendas rurales obtienen el agua para cocinar de un pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno; agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque, o aguatero. Esta situación genera interrogantes asociados con la calidad del servicio de la red de acueducto (si hay conexión), además de las dificultades existentes que han impedido la conexión de las viviendas rurales a la red, y las razones para no contar con servicio público domiciliario de acueducto.

Asimismo, el 32 % de los hogares en viviendas rurales no tienen servicio de recolección de basuras, este es el segundo componente con mayor porcentaje dentro del déficit cualitativo. Igualmente, el 26 % de los hogares residentes en centros poblados rurales y rural disperso, se consideran en déficit por alcantarillado teniendo en cuenta que la vivienda carece del servicio



sanitario o porque no tiene conexión y las descargas se dan directamente a las fuentes de agua. Posteriormente, se identifica que el 23 % de los hogares presentan hacinamiento mitigable y el material de los pisos es tierra, arena o barro.

Si se compara el acceso de los hogares al servicio de energía con los demás servicios públicos domiciliarios, se puede decir que es el servicio con mayor cobertura en vivienda rural, en la medida que el 11 % de los hogares no cuentan con servicio de energía.

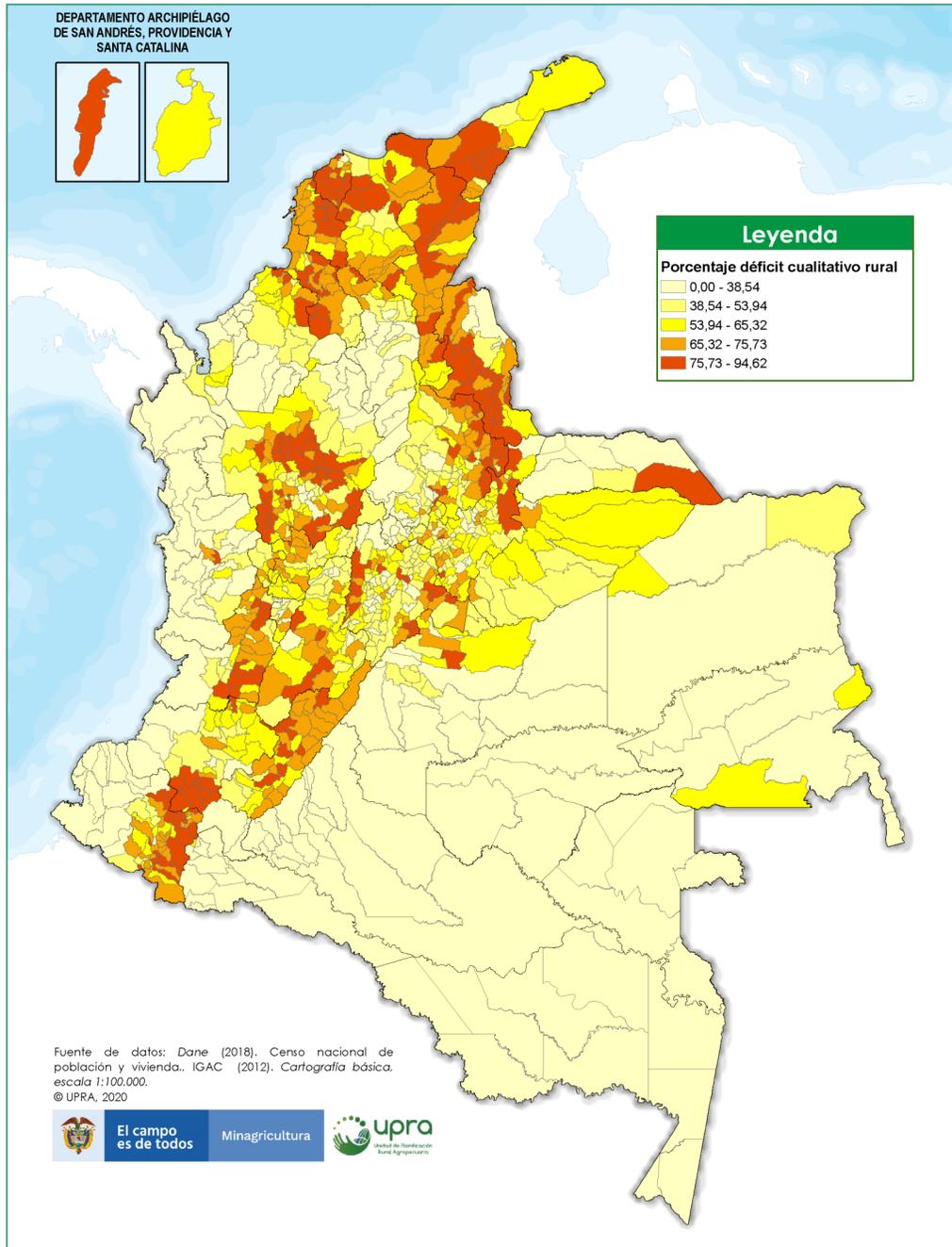
Finalmente, la figura 7 muestra que en el 5 % de las viviendas rurales se preparan los alimentos en un cuarto que tiene doble destinación porque no tienen cocina.

En virtud de lo expuesto, al relacionar el déficit cualitativo con el territorio nacional, se encuentra que en el municipio de Palmira hay 20.282 hogares que requieren de ajustes y mejoramiento en su vivienda rural, por lo que es el municipio con mayor número de hogares rurales con déficit de este tipo. Le siguen el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, con 17.882 hogares, y Candelaria, con 16.932 hogares.

Es importante resaltar que, en el rango comprendido entre 5.001 y 10.000 hogares rurales con déficit cualitativo, señalado en la figura 8 (cantidad hogares rurales en déficit cualitativo), se encuentran 41 municipios, y dentro de los más importantes de este rango están Medellín, Itagüí, Popayán, Santa Marta, Villavicencio, Sincelejo, Tuluá, entre otras.



Figura 8. Porcentaje de hogares rurales en déficit cualitativo



Fuente: UPRA (2020) con base en Censo DANE (2018).

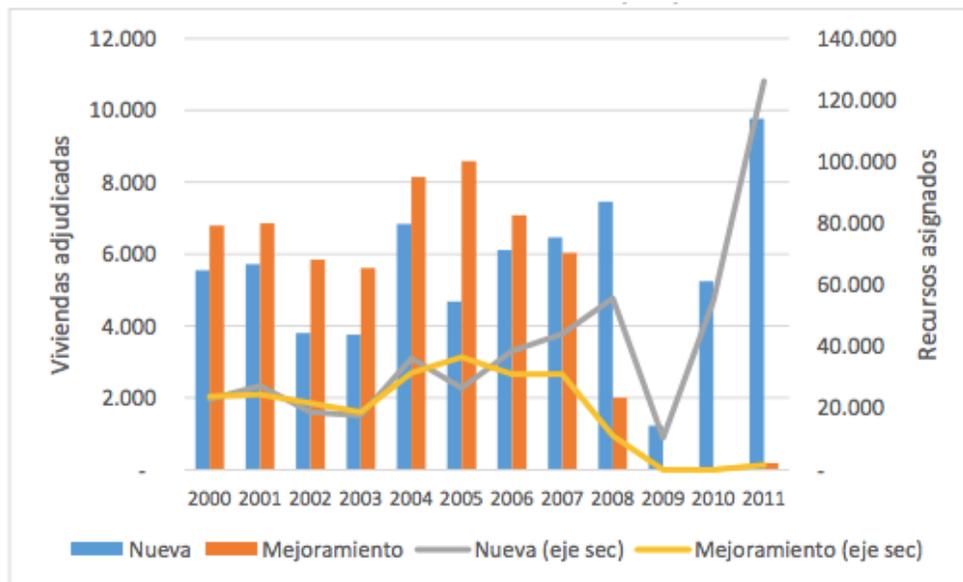


La misma figura muestra que el departamento del Cauca es el territorio con mayor número de municipios en déficit cualitativo (Cajibío, El Tambo, Inzá, La Vega, Patía y Santander de Quilichao); seguido por el departamento de Antioquia y Córdoba, cada uno de ellos, con cinco municipios.

A continuación, se presenta una gráfica con la evolución de la oferta nueva y de mejoramiento de vivienda rural del periodo 2000-2011, tomada de la evaluación del Programa de VISR (DNP, 2012) en la cual se evidencian algunos comportamientos importantes (figura 9):

- Los recursos asignados para vivienda nueva muestran una tendencia creciente a diferencia de la vivienda mejorada que se mantiene relativamente constante entre 2000 y 2005, y posteriormente muestra una tendencia decreciente hasta quedar sin financiación.

Figura 9. Evolución de oferta de vivienda nueva y mejoramiento, 2000-2011



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

- Pese a que la cantidad de recursos asignados para vivienda nueva es más alta, el número de viviendas mejoradas es superior. En gran medida esto se explica por la diferencia entre el valor de una solución de vivienda nueva y el valor por mejoramiento.



- Aunque las estadísticas evidencian un déficit cualitativo importante, entre 2000 y 2005 se observa un tratamiento equilibrado en la asignación de recursos para vivienda nueva y mejoramiento, que inciden proporcionalmente en el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. A partir de 2006 los recursos se asignan exclusivamente a vivienda nueva.

Según la evaluación del DNP, frente al principal objetivo de la política de VISR de reducir el déficit de vivienda:

Al comparar la magnitud del déficit de vivienda rural con la cobertura del Programa de VISR se concluye que éste es insignificante frente a la magnitud del problema. [...] En el universo rural, al ritmo actual, y asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos, le tomaría al Programa más de 143 años suplir el déficit de vivienda rural del país.

Conclusiones

El déficit habitacional del país se concentra en las áreas rurales. A diferencia del comportamiento decreciente del déficit habitacional urbano, el déficit rural se incrementó durante los últimos años, en términos porcentuales y en términos absolutos.

Pese a la prevalencia histórica del déficit cualitativo, proporcionalmente entre 1993 y 2018 creció más el déficit cuantitativo (del 7 % al 23 %).

La demanda de vivienda rural está diferenciada por regiones geográficas del país. El déficit cuantitativo se localiza principalmente en municipios del litoral atlántico y pacífico, del Magdalena medio y el piedemonte llanero y amazónico. El cualitativo, en toda la costa atlántica y en algunos departamentos del interior y sur occidente del país.

*La inexistencia o el uso de agua no adecuada para el consumo doméstico, la falta de alcantarillado y de recolección de basuras, son las carencias más importantes del déficit cualitativo; sin embargo, hay viviendas que requieren ajustar otras carencias para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuada. **La respuesta a estas situaciones, tanto en el cualitativo como el cuantitativo, requiere de soluciones diferenciales para centros***



poblados y para el rural disperso, como también acciones complementarias de intervención del entorno de las viviendas.

La asignación de recursos por parte del Gobierno nacional para la solución del déficit de vivienda rural ha sido insuficiente y no se ha focalizado en la misma proporción frente al tipo de solución que requieren los hogares (vivienda nueva o mejoramiento de vivienda). Los recursos del Programa Nacional de VISR se han focalizado en la modalidad de vivienda nueva.

4.2. Características de la vivienda rural según su localización

A diferencia de lo que sucede en el suelo urbano, donde lo usual es que las construcciones o edificaciones se localicen de forma concentrada, en el suelo rural una característica predominante ha sido su localización tanto de forma dispersa como concentrada. Sin embargo, en la medida que a diferencia de la vivienda urbana la rural tiene una relación más estrecha con el predio y la actividad productiva que se desarrolla en el mismo, en la geomorfología y el paisaje rural es mucho más visible la localización dispersa que la concentrada. Esta última se observa con exclusividad en caseríos veredales, cabeceras corregimentales y centros poblados rurales.

De acuerdo a su localización en el suelo rural, se pueden identificar entonces dos clases de vivienda: vivienda rural dispersa y vivienda rural concentrada, las cuales se describen a continuación.

- **Vivienda rural dispersa**

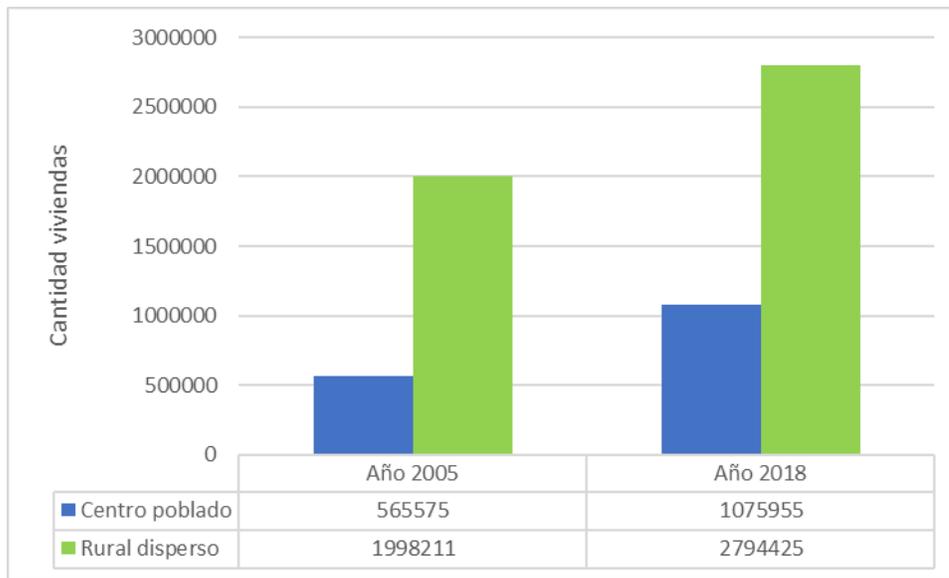
Se define como vivienda rural dispersa aquella categoría estadística que hace referencia a las viviendas que se encuentran en suelo rural y no tienen una concentración mínima.

En la figura 10, se observa un incremento de este tipo de vivienda entre los años 2005 y 2018, que pasó de 1.998.211 a 2.794.425 hogares (incremento de 71,5 %).



Por su parte, la figura 11, referente a los porcentajes en el país de viviendas en centros poblados y en rural disperso, indica que esta última en el año 2005 equivalía al 19 % del total de viviendas del país, mientras que en el año 2018 representaba el 17 %, lo que muestra una leve disminución.

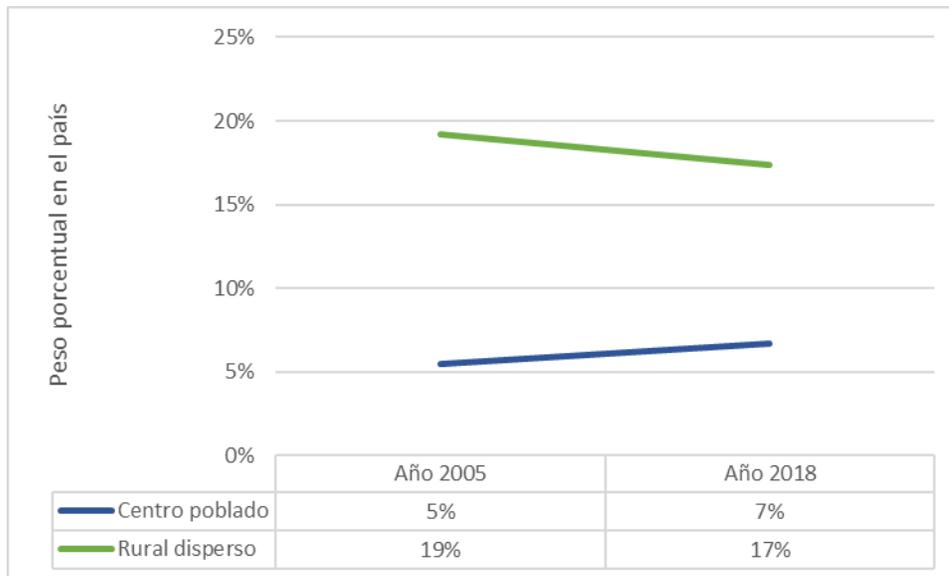
Figura 10. Número de viviendas en centros poblados y rural disperso 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE (2018).



Figura 11. Porcentaje en el país de viviendas en centro poblado y en rural disperso 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE 2018.

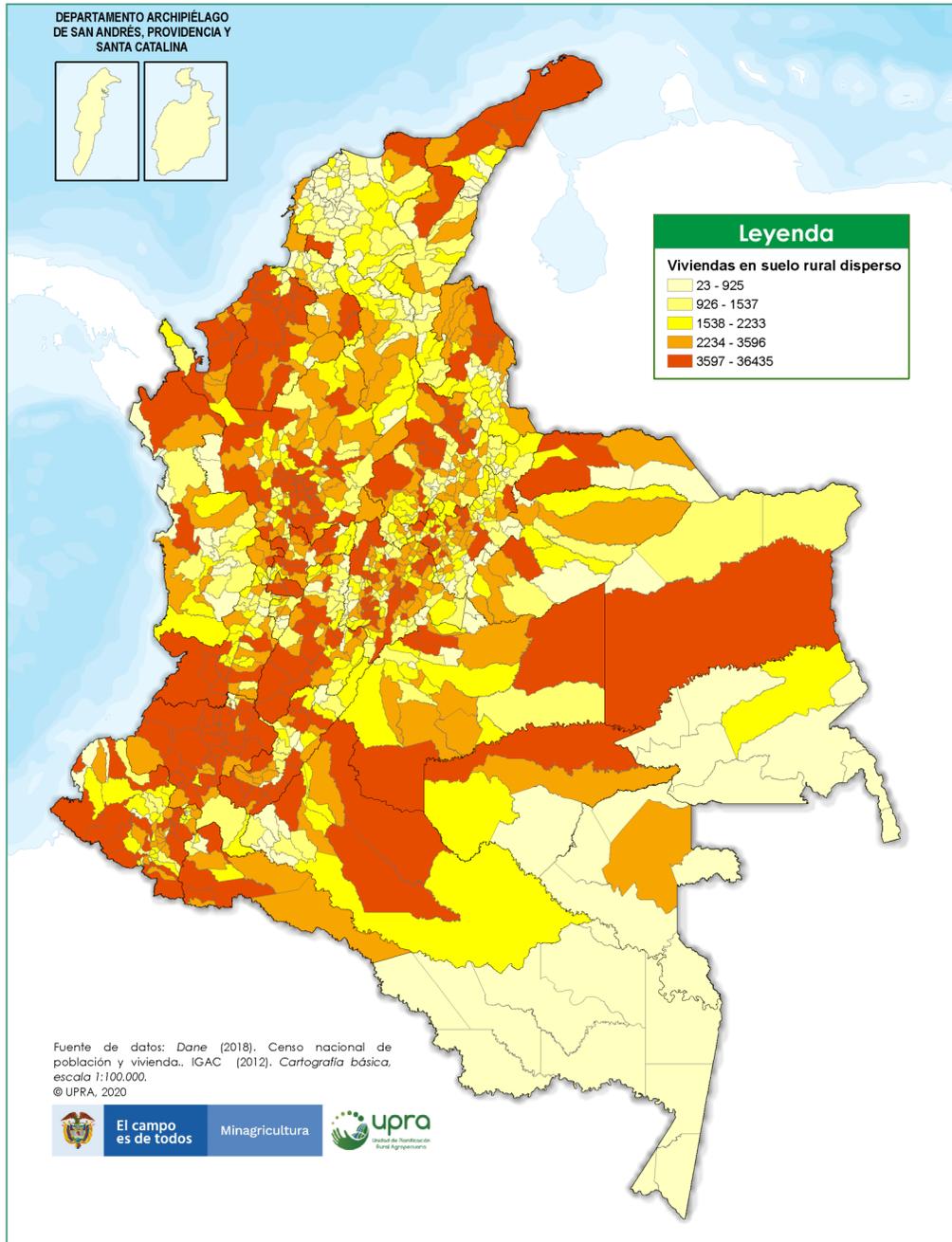
A partir de la figura 10, al comparar los censos de población de 2005 y 2018, se observa que en el primero se registraron 565.575 hogares en los centros poblados del país, mientras que en el 2018 existían 1.075.955 hogares; es decir, los centros poblados entre el periodo de estudio recibieron 510.380 hogares (incremento de 52,5 %). Este incremento puede estar sustentado por la nueva conformación de hogares o porque hay hogares que antes vivían en áreas urbanas y se trasladaron a estos centros poblados.

Por su parte, la figura 11 referente a los porcentajes en el país de viviendas en centros poblados y en rural disperso, indica que el número de viviendas en centros poblados en el 2005 equivalían al 5 %, y pasaron a un 7 % en el 2018.

En la figura 12, cantidad de vivienda rural dispersa, se observa que no hay una tendencia clara que permita reconocer una mayor concentración de viviendas rurales dispersas. Se identifican uno grupos de municipios en el Cauca, en Caquetá, en Córdoba, la Guajira y Casanare que están en el rango más alto por encima de 3.500 viviendas.



Figura 12. Cantidad de vivienda rural dispersa



Fuente: UPRA (2020) con base en Censo DANE 2018.



- **Vivienda rural concentrada**

Este tipo de vivienda se estudia a través de la definición de centros poblados rurales creada por el DANE para fines estadísticos¹⁰ y que aplica a la concentración mínima de 20 viviendas contiguas ubicadas en suelo rural. Esta concentración hace que estas viviendas presenten características más urbanas que rurales (DANE, 2018).

Tabla 3. Cantidad de centros poblados rurales de acuerdo al número de viviendas

Rango	Cantidad Centros poblados	Porcentaje centros poblados	Cantidad viviendas	Porcentaje de viviendas
Menos de 100	127	14%	6.250	1%
Entre 100 y 500	322	35%	85.900	8%
Entre 500 y 1000	186	20%	136.081	13%
Entre 1000 y 1500	105	11%	126.974	12%
Entre 1500 y 2000	57	6%	96.836	9%
Más de 2000	133	14%	623.914	58%
Total general	930	100%	1.075.955	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE 2018.

Según el Censo de 2018, en el país se identifican 930 centros poblados rurales (tabla 3), de los cuales el 14 % tienen menos de 100 viviendas; el 35 % entre 100 y 500 viviendas, el rango más significativo; el 20 % tienen entre 500 y 1.000 viviendas, y el 31 % tienen más de 1.000 viviendas (figura 8). Dentro de este último rango se identifica que 133 centros poblados (14 % del total) tienen más de 2.000 viviendas.

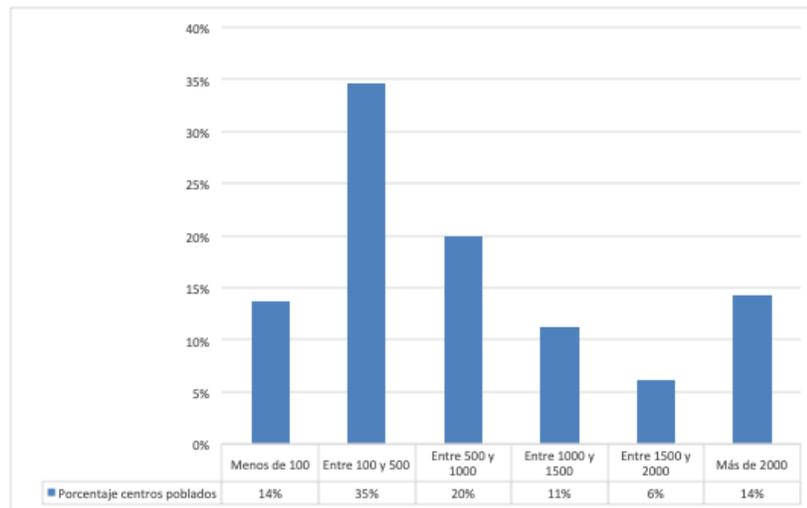
Al analizar la cantidad de viviendas en centros poblados rurales, se identifica que hay un total de 1.075.955 (tabla 3). De este total, el 58 % están en centros poblados rurales que tienen más de 2.000 viviendas (figura 13). El porcentaje restante se distribuye un 1 % en un rango de centros poblados rurales con menos de 100 viviendas, el 8 % en centros poblados que tienen entre 100 y 500 viviendas, el 13 % en centros poblados que tienen entre 500 y 1.000

10. Ley 505 de 1999, artículo 1.º, párrafo: «Para los efectos de esta ley se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural».



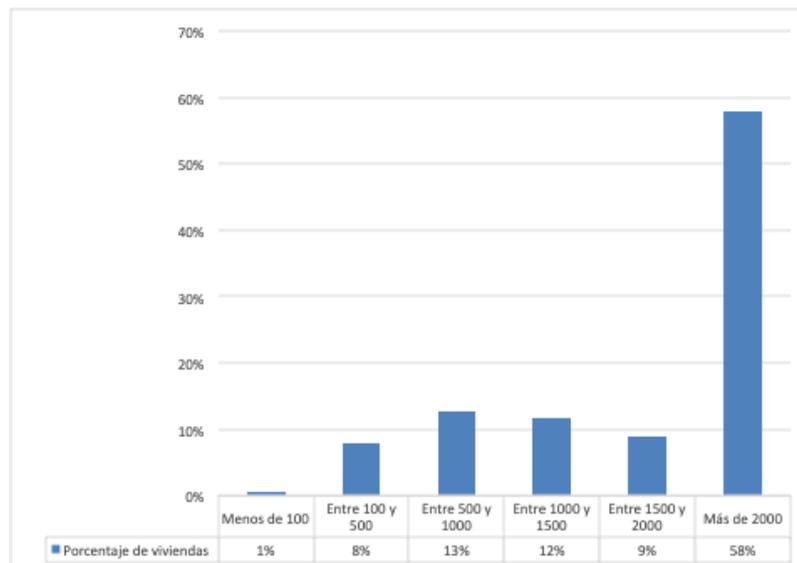
viviendas, el 12 % en el rango que va de 1.000 a 1.500 viviendas y el 9 % en el rango de 1.500 a 2.000 viviendas.

Figura 13. Porcentaje de centros poblados según el número de viviendas



Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE 2018.

Figura 14. Porcentaje de viviendas según el tamaño de los centros poblados



Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE 2018.



En la figura 15 (cantidad de vivienda rural en centros poblados), se observa que en la región atlántica hay muchos centros poblados que se encuentran en un rango de 5.001 y 10.000, especialmente en municipios como Riohacha, Maicao, Barrancas, Pueblo Viejo, Arjona y Ciénaga. Los municipios de San Andrés de Tumaco y Montería se encuentran en el rango de 5.001-10.000 hogares que habitan en centros poblados.

Municipios como Pasto, Cali, Palmira y Candelaria tienen la mayor cantidad de centros poblados dentro de sus territorios, por lo que se ubican en el rango de 12.000 a 25.320 hogares.

Conclusiones

La población en áreas rurales del país presentó un incremento positivo entre 2005 y 2018, lo cual al mismo tiempo generó un incremento de las unidades de vivienda en centros poblados rurales (52,5 %) y en el rural disperso (71,5 %).

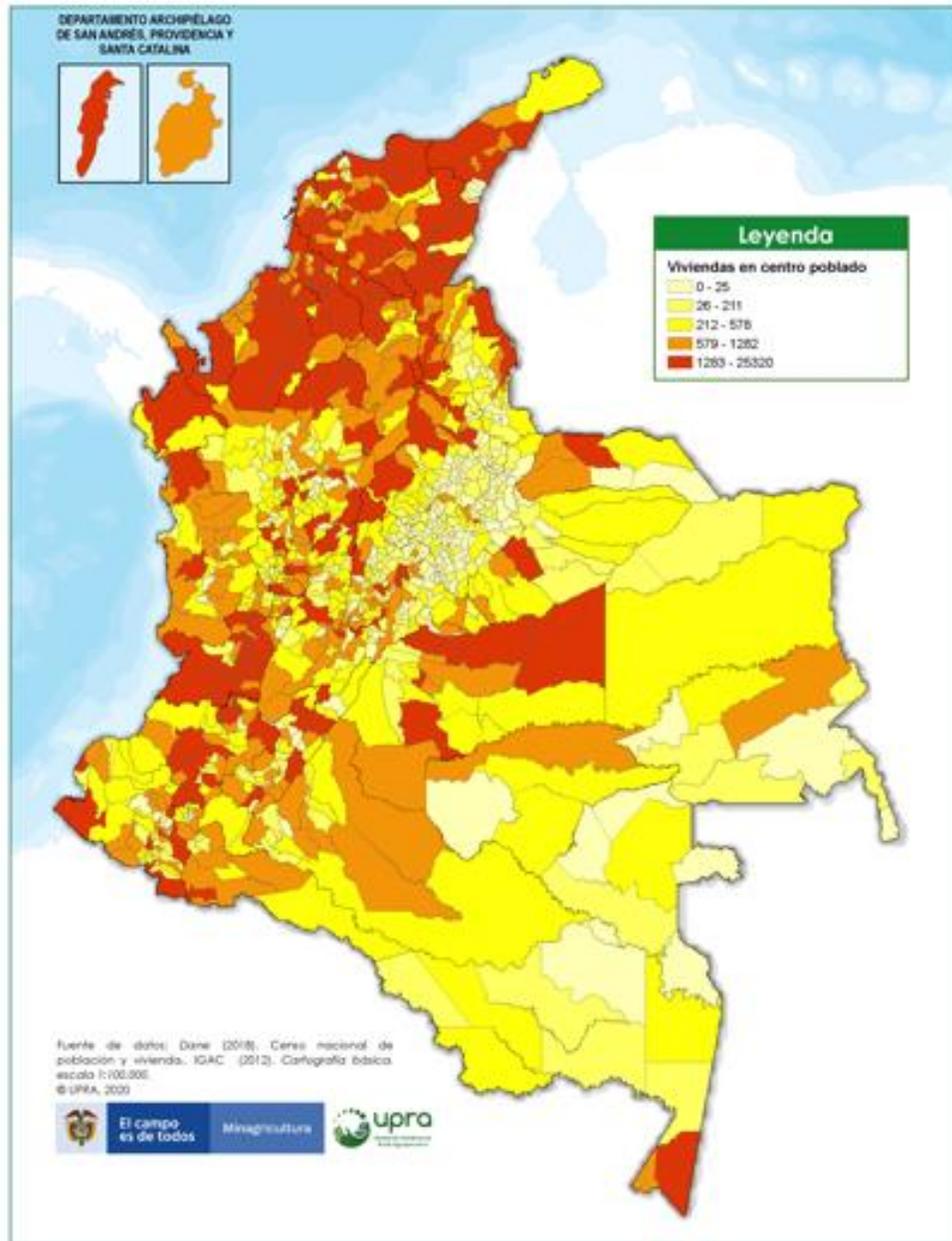
Mientras que entre 2005 y 2018 la participación de la vivienda rural dispersa disminuyó frente al total nacional, la vivienda concentrada aumentó. El crecimiento de esta última (se duplica en el periodo de análisis) puede considerarse como el fenómeno más importante en materia de vivienda en el suelo rural.

El fenómeno de la vivienda campestre o de recreo (vivienda temporal, según el DANE) se constituye en factor determinante del incremento de las viviendas dispersas y concentradas en el suelo rural, al igual que el fenómeno de la suburbanización especialmente en los municipios que hacen parte de las aglomeraciones urbanas del sistema de ciudades.

El tamaño de los 930 centros poblados existentes (según el Censo de 2018), medido por el número de viviendas, es variado y se considera alto si se tiene en cuenta que el 86 % de los mismos cuentan con más de 100 viviendas y el 31 % con más de 1.000 viviendas.



Figura 15. Cantidad de vivienda rural en centros poblados



Fuente: UPRRA (2020) con base en Censo DANE 2018.



4.3. Vivienda rural: más que un asunto de financiación, una respuesta a las funciones de habitación y producción

Sin duda, la revisión bibliográfica y el análisis de la política y del programa nacional de vivienda rural deja entrever un énfasis especial en los instrumentos de financiación y el cierre financiero de los hogares para el acceso a una vivienda, mientras que no ocurre lo mismo frente a temas como condiciones de habitabilidad y calidad de las soluciones ofertadas. Algunas características como la localización, el tamaño, los espacios y los materiales, entre otras, siguen siendo temas pendientes de concretar en el marco de la política.

Para comprender mejor las necesidades de la demanda, es importante reconocer que la vivienda rural no solo cumple con la función de alojamiento (como normalmente sucede en la vivienda urbana), sino también que, dependiendo de factores especialmente geográficos y culturales, la nueva vivienda rural exige tratamientos diferenciales en su planificación, diseño y construcción.

En particular, para la vivienda rural campesina que está más relacionada con la actividad agropecuaria, es importante relevar en el análisis la relación entre la función de alojamiento y la de producción, por considerar que existe una relación muy estrecha entre la vivienda, el predio donde se produce y el producido, y que habitualmente es en la vivienda donde algunos procesos relacionados con la producción cumplen una fase importante, intermedia o final, antes de su comercialización, tales como el bodegaje, la selección o la transformación y el procesamiento. A continuación, se analizan algunos de estos aspectos.

4.3.1 Funciones de la vivienda rural

- **La vivienda rural como espacio de habitación**

Puede entenderse como la función principal y por lo tanto la mayor parte de su espacio físico puede estar ocupado por las alcobas o dormitorios para los miembros del hogar. Esta función, según el análisis de Fals Borda sobre las funciones psicosociológicas de la vivienda campesina, guarda mucha relación con el sentido básico de abrigo y defensa de las personas o la familia que implica dicha vivienda.



Al preguntar a los beneficiarios cuáles son reformas urgentes que requiere su vivienda luego de haber sido construida o mejorada, la mitad coincide con la necesidad de otro dormitorio (45 %) y con el mejoramiento de la cocina (40 %). Estas cifras coinciden con las bajas calificaciones que recibieron el número de cuartos y el tamaño de la cocina en las medidas de satisfacción. (DNP, 2013).

Habitar una vivienda implica otras facilidades relacionadas con la intimidad y la higiene, particularmente la disposición, dentro o fuera de la misma, de un baño con el área y accesorios adecuados para el aseo personal y las necesidades fisiológicas. Se podría afirmar que en la evolución de la vivienda rural campesina: I) no ha existido este espacio (estas funciones se cumplen directamente en los cuerpos de agua y solares cercanos), II) físicamente ha sido muy limitado (solo se dispone de un pequeño cuarto con la letrina, el inodoro o sanitario), y III) son espacios inseguros y de difícil acceso (se localiza fuera de la vivienda, funcionalmente poco articulado a los dormitorios). En algunos casos, a estas situaciones se suma el peligro que representan las soluciones adoptadas sobre la salud de las familias (presencia de olores, vectores, etc.), como también, la imposibilidad de suministro de agua para su funcionamiento y de disposición de los residuos en lugares adecuados.

No obstante, la evaluación del programa reveló que el desplazamiento de los baños al interior de las viviendas nuevas no fue de completa aceptación por parte de algunos beneficiarios, quienes opinaron que esto iba en contra de sus «costumbres y tradiciones». Por el contrario, también se reveló que, en el caso de los mejoramientos, el ítem de ampliación o construcción de estos espacios fue al que más se dirigió el subsidio.

- **La vivienda rural como espacio de producción (trabajo y subsistencia)**

Si bien es común que el trabajo y la producción se lleve a cabo en el área de los predios destinada a las actividades productivas agropecuarias, algunas actividades complementarias se realizan en el espacio interior o exterior inmediato de la vivienda. En tal sentido, esta también debe proveer espacios con las facilidades necesarias para la transformación y procesamiento del producido, así como para la subsistencia y la defensa de la salud. En esta lógica, tres espacios fundamentales son la cocina, que puede estar bajo el mismo techo de la estructura principal o como unidad independiente de la misma; el corredor o cobertizo, y la huerta o jardín.



Asimismo, la vivienda ejerce una función secundaria como lugar temporal de trabajo y en este sentido cobra relieve el corredor o cobertizo. Cuando el tiempo no favorece el trabajo de campo, los agricultores se reúnen en este corredor para atender diversos quehaceres. Aquí se desgrana el maíz, se alisa la hoja del tabaco, se desbarban los ajos, se descuartiza el ovejo, se arregla el taburete o se ajusta el moño del azadón. [...] Después de la cocina, el corredor es el lugar más socorrido de la casa campesina y en algunos lugares se convierte en centro social y comedor.

[...]

La huerta-jardín sembrada «sin ton ni son» a pocos pasos de la casa puede considerarse como una sucursal de la cocina. Los campesinos desean tener a mano ciertas yerbas útiles para sus dolencias, y por esto las siembran. Pero es en la cocina donde se efectúa la alquimia indispensable para convertir las yerbas en panacea, y por esto no debe la cocina divorciarse de la pequeña y útil área que sirve de recurso para conservar la salud. (Fals-Borda, 1956).

La vivienda, entonces, puede cumplir un papel especial en la producción agropecuaria, en la medida que, y dependiendo del tipo y escala de los productos, puede ser parte integral del ciclo de las cadenas productivas, especialmente en las fases de aprovisionamiento y transformación.

- **La vivienda rural como espacio de intercambio social**

En el suelo rural disperso es notable la carencia de espacios para la integración social. Las condiciones de distanciamiento llevan a disponer de espacios de uso social en el exterior de las viviendas a manera de terrazas o corredores, lugar donde se reúne la familia y los vecinos. Estos espacios constituyen una prolongación importante de la vivienda y un punto clave para el desarrollo de la vida en comunidad.

Lo anterior es evidente dado el esfuerzo que hacen los hogares por mantener estos espacios en sus viviendas (nuevas o mejoradas), según lo señala la evaluación del programa de vivienda rural adelantada por el DNP (2013): «Los espacios destinados para uso social en la vivienda aumentaron en el periodo estudiado (2012-2015), tanto por efecto del programa como por efecto de las inversiones de los hogares».



- **La vivienda rural como espacio de depósito y almacenamiento**

El desarrollo de las actividades productivas exige el uso de insumos y herramientas, o el depósito del producido de dichas actividades, que se deben almacenar y proteger en un espacio adecuado. Dependiendo de la región y la tipología arquitectónica de las viviendas, este espacio está localizado dentro o fuera de la vivienda, incluso, en las viviendas palafíticas, se ubica en la parte inferior de las viviendas.

Aunque la prioridad son los dormitorios, la cocina y el baño (tabla 4), la encuesta realizada a beneficiarios del programa VIRS sobre nuevos espacios y reformas que requiere la vivienda puso de manifiesto la necesidad de incluir en las soluciones el «cuarto para depósito» de insumos y herramientas.

Tabla 4. Tipo de mejoramiento al que se dirigió el SFV del programa de VIRS

Tipo de mejoramiento	Proporción
1. Ampliación o construcción de nuevos espacios	49,6
- Cuartos para dormir	88,9
- Área social, sala o comedor	29,5
- Depósito para insumos	2,3
- Depósito para herramientas	1,9
2. Construcción o reparación de baños	45,2
3. Construcción o reparación de cocina	37,9
4. Refuerzo de bases, reparación de cimientos, muros o cubierta (techos)	33,5
5. Arreglo de pisos	16,2
6. Acometida de servicios públicos, adecuación de tuberías	14,5
7. Otros	5,7

Nota: Las proporciones no suman 100 porque son opciones múltiples.

Fuente: DNP, 2013.

Sin embargo, dentro de las conclusiones de la evaluación, se resalta:

Las características con menores calificaciones de satisfacción de los beneficiarios en el periodo fueron, en su orden, el espacio de almacenamiento para insumos de producción (2,3), los terminados de la casa, el tamaño de la cocina y el número de cuartos para dormir, todas las cuales fueron calificadas con 3,0. Estas calificaciones son importantes por estar relacionadas con dos objetivos del programa: contribuir al desarrollo rural y reducir el hacinamiento.



4.3.2 Atributos de la vivienda rural

El diseño y la construcción de la vivienda rural en Colombia han estado determinados fundamentalmente por condiciones geográficas y culturales. La localización en ciertas zonas geográficas del país, especialmente la influencia de factores como el clima, ha determinado aspectos como área o tamaño, cantidad de espacios, tipo de materiales, forma arquitectónica y estética. Del mismo modo, la diversidad de culturas que han hecho presencia en el suelo rural marcó a lo largo de la historia características particulares en los atributos de la vivienda rural, fundamentalmente las comunidades indígenas y negras, como también, la herencia de la colonización española.

Es difícil establecer una tipología de la vivienda del Pacífico territorialmente generalizada, pues los modelos y tendencias dominantes son cambiantes según las circunstancias y los lugares. Las diversas situaciones de orden geográfico, social y económico inciden de manera determinante en la adopción de tipos arquitectónicos y de formas de construir la casa. Algo similar sucede con la tipología espacial de los asentamientos, su localización en una cuenca, río, costa o zona de carretera, y las relaciones que establece cada lugar con los centros urbanos que dominan la región desde su interior y desde las regiones vecinas. Así, mientras que en un sitio recóndito a orillas de una quebrada se está construyendo un albergue sencillo con cubierta en hojas de palma y palos del monte, en un caserío o en una aldea cercanos se están edificando una casa en maderas aserradas y otra con elementos que utilizan cemento, y en polo regional se construye un edificio multifamiliar de tecnología moderna, a veces de vanguardia o novedosa, otras veces respondiendo a las exigencias del desarrollo progresivo. (Mosquera, 2014, p. 63).

- **Área o tamaño de la vivienda**

En la configuración de este atributo, además de las condiciones geográficas y culturales señaladas anteriormente, puede señalarse que el nivel socioeconómico de las familias también ha tenido una influencia importante. Así como sucede en las áreas urbanas, en las rurales existe una relación directa entre el nivel socioeconómico y el tamaño y calidad de las viviendas.

La atención sobre este atributo en el marco de la política de vivienda ha girado en torno a la vivienda definida como de interés social (VIS) y prioritaria (VIP), dirigida a la población rural en



condiciones de pobreza. Más allá de querer satisfacer necesidades de espacio y habitabilidad mínima de los hogares, la determinación del «área mínima» de esta vivienda se ha sujetado a su valor de mercado, el cual debe ajustarse a los topes establecidos por el programa nacional para su financiación a través del subsidio familiar de vivienda y la posibilidad de cierre financiero de los hogares.

Durante la última década, y desde el marco normativo nacional del sector, se ha establecido el área mínima para la construcción de vivienda social rural nueva, la cual pasó de 36 m² en el 2010 a 50 m² en el 2015.

- **Decreto 1160 de 2010, compilado en el Decreto 1071 de 2015**

Artículo 18. Condiciones de Vivienda. Para construcción de vivienda nueva, la vivienda deberá cumplir como mínimo con las condiciones descritas en el artículo 9 del presente decreto y contar con un *área mínima de 36 metros cuadrados construidos*, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la Norma de Sismorresistencia NSR-98 actualizada en 2010 con NSR-10 o las normas que la modifiquen, adicione o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicione, o complementen. Las mismas condiciones se aplicarán en la modalidad de adquisición de vivienda nueva con los subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar con cargo a los recursos parafiscales. (énfasis añadido).

- **Decreto 1934 de 2015, modificadorio del 1071 de 2015**

Artículo 2.2.1.2.5. Condiciones de vivienda. Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un *área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados* con al menos un espacio múltiple, *tres (3) habitaciones*, baño, *cocina cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.6 del presente decreto*, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la Norma



de Sismorresistencia NSR-98 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000 o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen, o complementen. (énfasis añadido).

El incremento notable del área mínima en parte se constituye en una repuesta positiva del Programa de VISR a conclusiones de auditorías y evaluaciones realizadas por la CGR y el DNP, las cuales, por un lado, plantearon que el «área de soluciones de VISR no obedece a un criterio técnico» y, por el otro, que

aunque el tamaño de la casa no es una de las dimensiones de una vivienda digna para las Naciones Unidas, el trabajo de campo cualitativo sugiere que el tamaño de la vivienda merece ser estudiado. Para el caso específico de la vivienda nueva, las soluciones construidas en el periodo tienen un área promedio de treinta y cinco (35) metros cuadrados, tamaño que se mantuvo estable durante la década estudiada, aunque aumentó, en promedio, tres (3) metros cuadrados el último año.

- **Composición y distribución espacial**

El área o tamaño de la vivienda está directamente relacionado con la cantidad y calidad de los espacios que se dispongan en su interior. Desde la Política y el Programa Nacional de Vivienda Rural una solución básica para un hogar debe contener un espacio múltiple, dos habitaciones, un baño y una cocina. Como se puede observar, frente al análisis de las funciones que debe cumplir la vivienda rural campesina, algunas de estas quedan rezagadas (corredor o terraza, huerto o jardín, depósito para insumos y herramientas), ya sea porque no se incluyen como parte de la solución, o porque, si bien se incluyen, su calidad en términos de tamaño no es el adecuado. Al respecto, el nivel de satisfacción de los hogares encuestados en la evaluación del Programa (DNP, 2013) es «algo satisfecho», lo cual, en gran medida, se debe a que la calificación del tamaño de la cocina y el número de cuartos para dormir no fue positiva.

El Programa VISR aumenta el promedio de habitaciones por vivienda, pero la escasez de dormitorios persiste. Desde antes de recibir la vivienda nueva o mejorada hasta el 2013, el promedio de habitaciones por hogar creció un promedio de media habitación adicional. Sin embargo, al comparar el porcentaje promedio del total de habitaciones de la vivienda con el promedio de habitaciones utilizadas como dormitorios se aprecia una diferencia de algo



menos de media habitación, lo que sugiere que la sala/comedor se emplea también como dormitorio en las noches. La escasez de dormitorios repercute sobre la privacidad: en línea de base y al momento de la entrega de la vivienda nueva o mejorada, la diferencia entre el total de dormitorios promedio y los dormitorios que comparten adultos y niños era de apenas media habitación.

No obstante, con el aumento del área mínima de construcción de la vivienda, definida en el Decreto 1934 de 2015, se incrementa también el número de espacios: se mantienen el espacio múltiple, el baño y la cocina, y aumentan de dos a tres las habitaciones, se incluye un cuarto de herramientas, y la alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, que incluye aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas.

En términos generales, pese a que el aumento del área y el número de espacios es positivo y tiende a mejorar las condiciones de comodidad de los hogares, se mantiene la pregunta: ¿con estas nuevas medidas se superan las condiciones de hacinamiento y se alcanzan las condiciones de vivienda adecuada?

- **Materiales**

Así como ocurre con los atributos de área y distribución espacial, en los materiales de la vivienda rural campesina las condiciones geográficas y culturales han tenido una influencia importante. Tradicionalmente, los materiales han cumplido una función tanto estética como estructural y ambos elementos suman a la caracterización de diferentes tipologías, según cada región del país (Andina, Pacífica, Atlántica, Orinoquía y Amazonía).

El cumplimiento de parámetros asociados al costo de la vivienda subsidiable en el mercado o la aplicación de normas de sismorresistencia han llevado a que se introduzcan materiales modernos que sacrifican su función estética frente a la estructural y que simplifican al máximo el diseño arquitectónico, como también aspectos bioclimáticos propios de la vivienda tradicional.

Además de estas dos funciones primordiales, se puede señalar una tercera que tiene que ver con la higiene y la salubridad. El material o acabado de los pisos y de las zonas de baños y



cocina repercute de forma importante en la disminución de enfermedades y en la elevación de la autoestima de sus ocupantes.

Las conclusiones de la evaluación del programa de VISR (DNP, 2013) evidencian un reemplazo importante de materiales tradicionales. Por ejemplo, en paredes se ha sustituido el bahareque, madera burda y tapia pisada por otros materiales como bloque y ladrillo. Igual sucede en pisos de tierra y arena, reemplazados por cemento y gravilla.

En la encuesta realizada a beneficiarios del Programa (CGR, 2017), aunque el 65 % de los beneficiarios del subsidio recibió la vivienda a satisfacción, se evidenció la deficiente calidad de los materiales utilizados. A pesar de ello, solo el 8 % de las familias realizaron algún reclamo.

Conclusiones

El interés del Estado por brindar una solución habitacional al mayor número de hogares en situación de déficit (más viviendas de menos costo) ha sacrificado el cumplimiento de funciones vitales de la vivienda rural (trabajo, depósito, social), como también, el cumplimiento de estándares mínimos en algunos de sus atributos (áreas, espacios, materiales).

Lo anterior queda en evidencia en diferentes evaluaciones realizadas al Programa de VISR, las cuales resaltan inconformidades de los hogares beneficiarios de vivienda nueva, relacionadas especialmente con el número de habitaciones para dormir, la falta de un depósito para almacenar insumos y herramientas, y la falta de un área social.

Según el tipo de adecuación realizada por los hogares con el subsidio de mejoramiento, las principales necesidades a resolver corresponden a la construcción de una habitación adicional para dormir, la construcción o reparación de baños y cocina, y el reforzamiento de la estructura de la vivienda.

En cuanto al área mínima de construcción de la vivienda, si bien aumentó en la última década de 36 m² a 50 m², todavía se considera insuficiente para albergar los espacios y cumplir todas



las funciones básicas de una vivienda rural. Esto conlleva a que todos los espacios sean pequeños y poco funcionales, especialmente la cocina y el baño.

Otro aspecto que puede ser determinante de una política diferencial tiene que ver con el tratamiento que debe dársele a las características arquitectónicas de la vivienda rural concentrada, especialmente de los centros poblados rurales, y a la vivienda rural dispersa. La primera tiene características más cercanas a una vivienda urbana y la segunda, por tener una relación más directa con la actividad productiva que se desarrolla en el mismo predio, le exige características funcionalmente complementarias a dicha actividad.

El cumplimiento de parámetros asociados al costo de la vivienda subsidiable en el mercado o la aplicación de normas de sismorresistencia, han llevado a que se introduzcan materiales “modernos” que sacrifican su función estética frente a la estructural y que simplifican al máximo el diseño arquitectónico, como también aspectos bioclimáticos propios de la vivienda rural tradicional.

Los «usos y costumbres» tienen que ser determinantes en la definición de una política de vivienda rural, la cual debe ser diferencial en función de las formas de vida propias de cada grupo de población y los patrones culturales en cada región del país. Sobre esta base, no deberían estandarizarse desde la política o los programas nacionales criterios como el área mínima de construcción, las características constructivas, el número de espacios o el tipo de materiales.

4.4. Vivienda rural y ordenamiento territorial (lógicas urbanas atrapan lógicas rurales)

En términos de ordenamiento territorial, la vivienda es un uso del suelo —también conocido como uso residencial—, que puede estar presente en todo el territorio, tanto urbano como rural, sin embargo, las características entre uno y otro son diferentes.

En la vivienda rural es primordial reconocer no solo los espacios que la conforman, sino las relaciones entre estos y las personas. Se deben considerar aspectos psicológicos (sentido de



pertenencia relaciones familiares, hacinamiento), sociales (roles dentro de los miembros del hogar, costumbres y tradiciones), ambientales y arquitectónicos (materiales, tipologías, ecología, servicios) y, a partir de su análisis e incorporación, se reconocen diferentes funciones,¹¹ adicionales a la de alojamiento, característica propia de la vivienda urbana.

Como se mencionó en el punto 4.2, «Características de la vivienda rural según su localización», la vivienda en el suelo rural se puede implantar espacialmente de dos formas:

Dispersa: Entendida como una construcción para habitar que no está en contacto con otra construcción para el mismo fin. En principio, se asocia esta tipología a las viviendas que se ubican en la parte de suelo rural, definida por el DANE como «rural disperso».

Concentrada: Entendida como un grupo de viviendas en un espacio. Esta tipología se ubica principalmente en los centros poblados.

Dichas formas de ocupación de la vivienda van de la mano de las clases de suelo definidas por el ordenamiento territorial municipal o distrital. Habiendo identificado que el significado de la vivienda en suelo rural es totalmente diferente a la del suelo urbano, surge la siguiente pregunta: ¿cómo este uso del suelo rural debe ser visto desde el ordenamiento territorial?

Para dar respuesta a la pregunta anterior, es indispensable recordar algunas características del ordenamiento territorial en el suelo rural relacionadas con:

- Clasificación de suelo
- Reglamentación urbanística del suelo rural
- Instrumentos de gestión y financiación

11. La vivienda rural campesina como espacio de habitación, como espacio de trabajo y subsistencia, como espacio de intercambio social, como espacio de depósito y almacenamiento, desarrollados en el numeral 4.3 del presente documento.

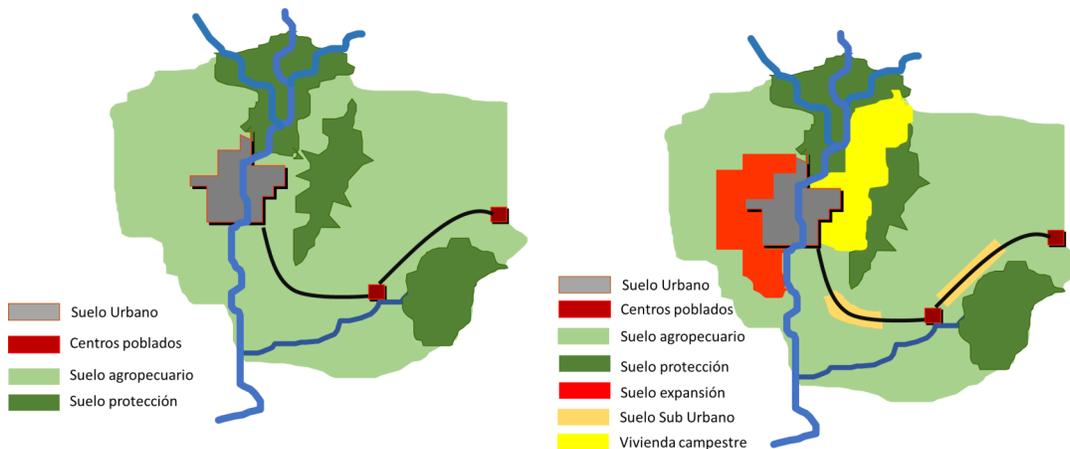


4.4.1 En cuanto a la clasificación de suelo: ¿en dónde se está dando o debería darse el uso de vivienda o uso residencial?

En Colombia, el suelo rural lo constituyen los terrenos destinados a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, no aptos para el uso urbano.

Históricamente, hasta 1997, el suelo rural estuvo ocupado en gran medida por los usos agropecuarios y en pequeñas porciones del territorio se instalaron los centros poblados (figura 16).

Figura 16. Clasificación y categorización de suelo rural antes (izquierda) y después (derecha) de la Ley 388 de 1997



Fuente: Elaboración propia.

Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Territorial, 388 de 1997, aparecen las clases de suelo urbano, rural¹² y de expansión, lo que indica expresamente, que «al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suelo suburbano¹³ y de protección» de conformidad con los criterios generales previstos en la propia Ley. En el 2007, con el fin de organizar el

12. Ley 388 artículo 34. Suelo rural: «Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas [...]».

13. Ley 388, artículo 34. Suelo suburbano: «Las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios [...]. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas [...]».



ordenamiento del territorio rural, se expide el Decreto 3600 (compilado actualmente en el Decreto Nacional 1077 de 2015), en el que se establecen dos categorías para el manejo del suelo rural en sus diferentes vocaciones: (I) para los suelos con valores ambientales, para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, los considerados patrimonio cultural, los que tengan condición de amenaza y riesgo y los previstos para localización de servicios públicos domiciliarios, se denominaron categoría de protección en suelo rural y; (II) para los suelos suburbanos, los centros poblados rurales, las áreas destinadas a vivienda campestre y los previstos para localización de dotaciones, se denominaron categoría de desarrollo restringido en suelo rural.¹⁴

Sumado a lo anterior, en la medida que la población en Colombia cada vez más se concentra en el suelo urbano, los municipios y distritos buscan ampliar sus áreas urbanas mediante la previsión y el desarrollo de los suelos de expansión, los cuales como única alternativa se establecen sobre suelo originalmente rural, llegando incluso a prever este tipo de suelo de expansión sobre las clases agrológicas I, II y III, inicialmente consideradas como suelos de protección del suelo rural y con expresa prohibición de subdivisión, parcelación o edificación que transforme el uso agropecuario, tal como señaló el Decreto 3600 de 2007 compilado por el 1077 de 2015,¹⁵ no solo para que sean declarados como suelo de expansión, sino para que sean señalados como usos industriales o de vivienda en suelo rural suburbano.

Pese a los anteriores señalamientos normativos de protección del suelo rural agrícola y ganadera, actualmente en Colombia los suelos agropecuarios y con potencial productivo agropecuario sufren una presión constante por el desarrollo urbanístico, apoyado desde la

14. El Decreto 1232 de 2020 del MVCT mantiene estas categorías y establece disposiciones para su incorporación en el componente rural de los POT.

15. De igual forma, la Ley 1469 DE 2011, «Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adopta otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda», en su artículo 21, menciona: «Artículo 21. Clasificación del suelo. Además de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas. [...] En todo caso, los macroproyectos de interés social y los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997, solo podrán ampliarse sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo articule, modifique o sustituya. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo».

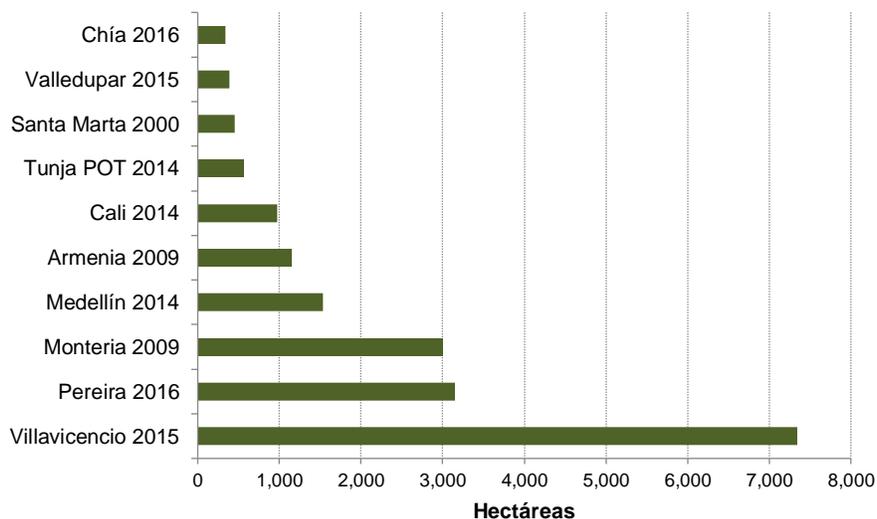


normativa nacional con las categorías de desarrollo restringido y el suelo de expansión, las mismas donde el uso residencial se constituye como el uso predominante.

Al respecto, la UPRA analizó en algunos POT de primera y segunda generación la inclusión de las categorías de desarrollo restringido en el suelo rural,¹⁶ y encontró, entre otras cosas, lo siguiente:

A escala municipal, a través de los POT, se han calificado como suelo suburbano grandes extensiones del territorio rural, sin tener clara su necesidad para los 12 años, tiempo de vigencia de los POT, y con escasa reglamentación para su desarrollo, o mejor, con reglamentaciones que se acercan más a los desarrollos propios del suelo urbano, olvidando que este tipo de suelo pertenece al rural y por ende debe acercarse más a las características propias de la vida en el campo (figuras 17 y 18).

Figura 17. Hectáreas de suelo suburbano delimitado en POT analizados



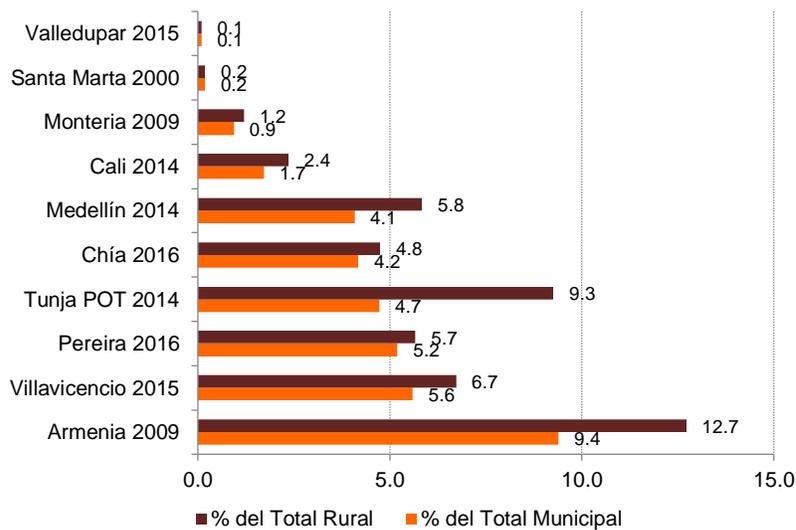
Fuente: POT Municipales, Augusto Pinto (UPRA, 2019).

16. «Bases para la definición de criterios técnicos sobre el uso y planificación de las categorías de suelo rural de desarrollo restringido». Augusto Pinto (UPRA, 2019).



En cuanto a los centros poblados y la vivienda campestre, el estudio se refiere a grandes diferencias entre como cada municipio las reglamenta, debido a que la norma nacional sigue siendo incipiente y ambigua al respecto.

Figura 18. Participación suelo suburbano del suelo total municipal y rural en POT analizados



«De los POT analizados se encontraron casos extremos como el de Armenia en donde la información del POT vigente arrojó que la participación del suelo suburbano del total municipal alcanza un 9,4 % y un 12,7 % del suelo rural». UPRA - Augusto Pinto, 2019.

Fuente: POT Municipales, Augusto Pinto (UPRA, 2019).

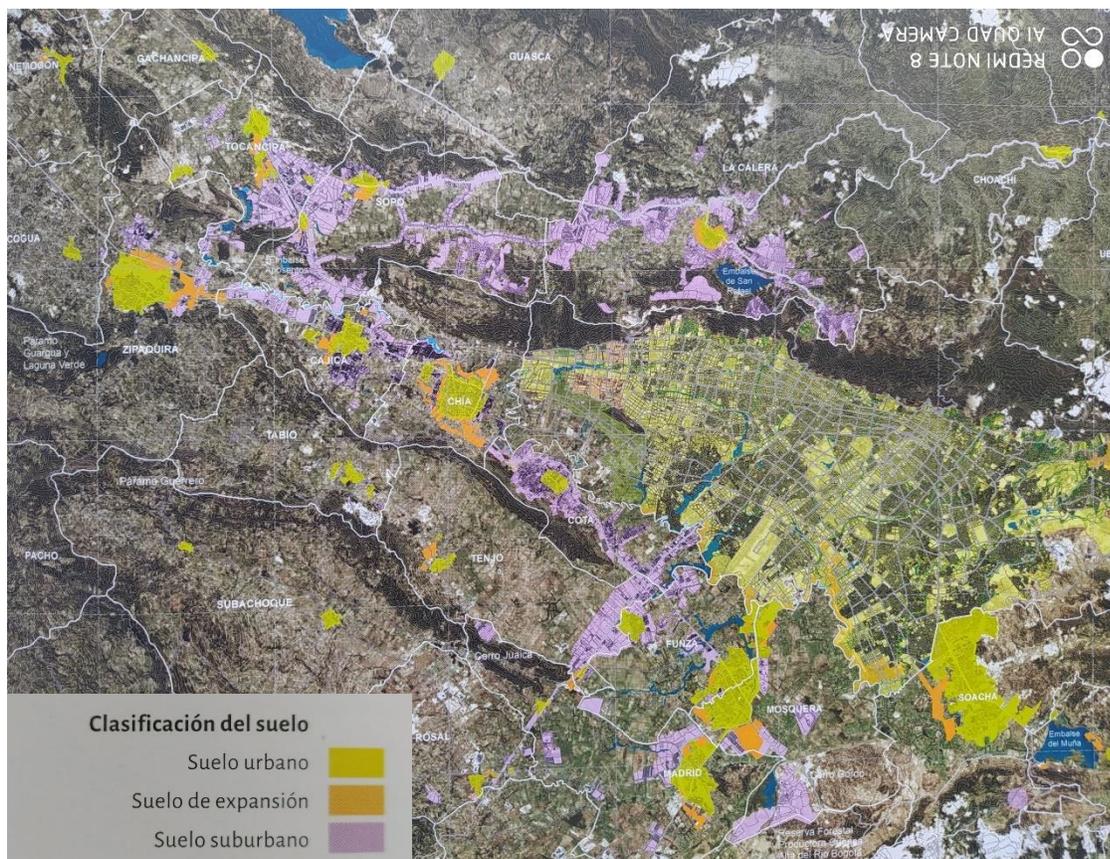
En la escala regional y/o metropolitana, las categorías del suelo rural establecidas por los municipios en sus POT han venido generando fenómenos de conurbación, o corredores suburbanos no planificados, cuyo incremento cada vez mayor ha ido estableciendo parcelaciones residenciales, ya no como segunda residencia, sino como habitación principal, acompañado de gran variedad de usos del suelo. Uno de los casos que llama la atención es el de la Sabana de Bogotá (figura 6).

Lo anterior genera una dicotomía entre lo planteado por el Gobierno nacional y lo reglamentado por este mismo a nivel municipal. La política de desarrollo urbano, en consonancia con lo propuesto por la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016), se inclina por el desarrollo concentrado, mientras que la normativa incita a que los municipios crezcan de una forma excesiva y sin planificación del suelo rural, perdiendo cada vez más suelos agropecuarios,



especialmente alrededor de las ciudades y las aglomeraciones urbanas. Esto trae como consecuencia baja productividad agropecuaria, dado que cada vez se encuentra más alejado el lugar de producción del lugar de consumo, lo que ocasiona el aumento de costos de desplazamiento y, por ende, del producto.

Figura 19. Fenómeno de suburbanización en la sábana de Bogotá



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación Distrital, 2018.

Dicho crecimiento sobre el suelo rural tiene como uso predominante, en gran parte de los casos, el uso residencial o de vivienda. Ahora bien, al respecto surge la pregunta ¿su desarrollo corresponde a las características propias de la ruralidad? Para responder esta pregunta es necesario conocer más de cerca las reglamentaciones y decisiones de orden normativo planteado en los POT.



4.4.2 En cuanto a su reglamentación a través de los POT: ¿cómo y con qué características urbanísticas debe darse el uso de vivienda en la ruralidad?

A partir de 1997, los municipios adquirieron la obligación de ordenar su territorio en su correspondiente plan de ordenamiento territorial, y con esta obligación la ley estableció algunos temas que debían reglamentarse en el componente rural.

Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) realizó un balance sobre la primera generación de POT, evaluando el componente rural a partir de 7 variables:

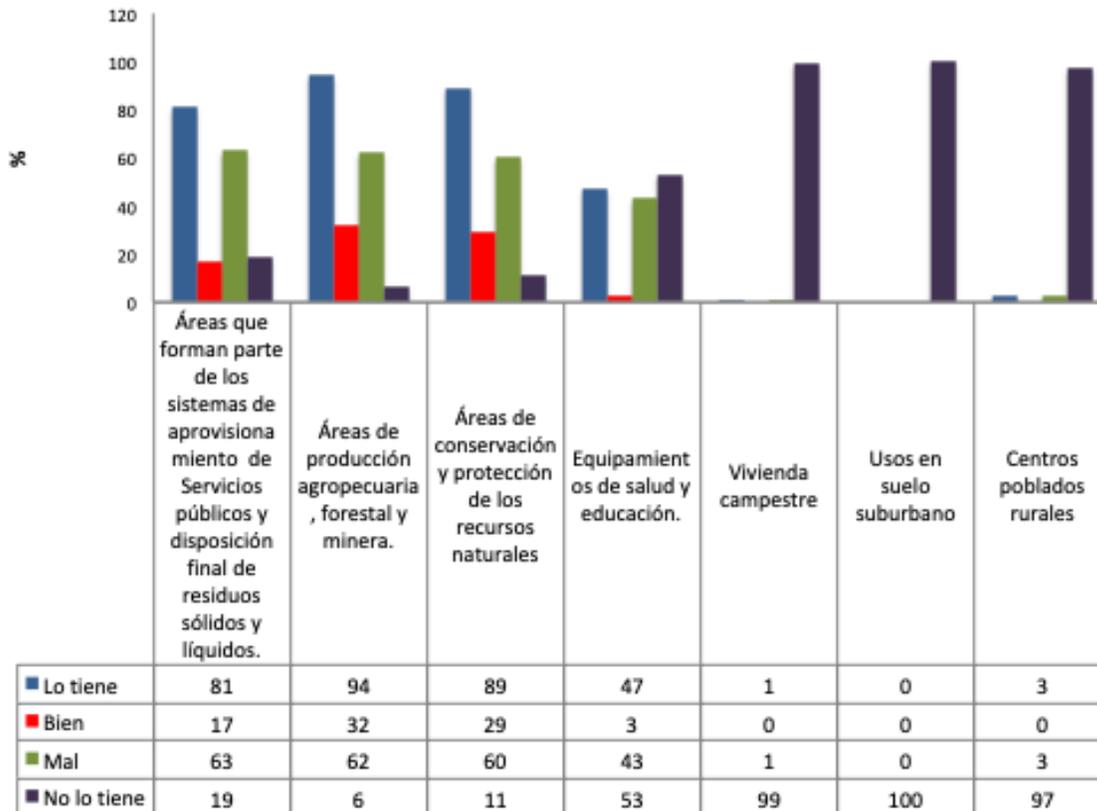
- Servicios públicos y disposición de residuos sólidos y líquidos
- Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera
- Recursos naturales: áreas de conservación y protección de los recursos naturales
- Equipamientos de salud y educación
- Reglamentación para vivienda campestre
- Usos en suelo suburbano
- Reglamentación de centros poblados rurales.

De acuerdo con la figura 14, en lo relacionado con la vivienda, cabe resaltar:

- Menos del 50 % de los municipios analizados incluyó el tema «*Equipamientos de salud y educación*», usos complementarios a la vivienda y necesarios para mejorar la calidad de vida de la población.
- La incorporación de las variables relacionadas con las categorías de desarrollo rural restringido: vivienda campestre, suelo suburbano y centros poblados es casi nula, lo anterior se explica en la medida que el desarrollo y reglamentación de estos temas se dio hasta el 2007, mediante el Decreto 3600 (el estudio analizó POT aprobados antes del 2007), y por ende la reglamentación propia de estas áreas: densidades, unidad mínima de actuación, usos, alturas, entre otros, no fue desarrollada por los municipios en sus respectivos POT, temas indispensables para el desarrollo del uso de vivienda.



Figura 20. Evaluación del componente rural de los POT de primera generación



Fuente: MVCT (2015). Evaluación de la primera generación de POT.

En ciertos casos, los municipios delimitaron las áreas correspondientes a estas categorías en sus POT, pero no las reglamentaron, lo que ocasionó desorden en su desarrollo y consolidación. Ahora bien, lo anterior se relaciona con la vivienda en categorías de desarrollo restringido, pero la vivienda que se localiza por fuera de estas categorías, especialmente en suelo para uso agropecuario, en la evaluación del MVCT no se tiene en cuenta y, en general, en los POT tampoco, en la medida que en las normas sobre los contenidos del componente rural no se mencionan.

Respecto a la reglamentación asociada al uso de vivienda en el suelo rural, el estudio adelantado por la UPRA destaca:



- En cuanto a los usos asignados, prevalece el uso residencial, particularmente para vivienda campestre.
- Sobre la unidad mínima de actuación, la mayoría de los municipios se acogen a la extensión mínima de 2 ha establecida por el reglamento nacional. Sin embargo, en casos como Tunja, se establece en 5 ha, o en Pasto varía de 2 ha a 5 ha.
- El umbral máximo de suburbanización varía en cada municipio (por ejemplo 1 % en Valledupar —POT, 2011— hasta 15 % en Chía —POT, 2000—). Al respecto, y según algunas resoluciones de las CAR, este puede alcanzar hasta un 20 % del suelo total municipal.
- Sobre la densidad máxima permitida, los municipios la han definido de manera diferencial, dependiendo de si se trata de vivienda dispersa o agrupada, de vivienda campestre o rural campesina. En términos generales, se definen 4 o 5 viv/ha; sin embargo, en casos como Tunja, se manejan densidades máximas de 18 viv/ha (POT, 2014) o en Chía de 20 viv/ha (POT, 2000), algunos municipios plantean densidades excesivas (hasta de 40 viv/ha). En algunos polígonos suburbanos, las densidades presentan similitudes con las urbanas.

A manera de conclusión se tiene:

- El suelo calificado como de desarrollo restringido impacta cada vez más a los suelos agropecuarios, en la medida que algunas corporaciones definieron como umbral máximo de suburbanización el 20 % (dentro de los casos analizados este tipo de suelo en algunos municipios llega a representar el 12 % de total del suelo rural), sumando las áreas de los centros poblados, la vivienda campestre, más el suelo de expansión; áreas en las que el uso de vivienda es el predominante. Lo anterior, en gran medida, porque las administraciones están en busca de obtener la mayor rentabilidad económica del suelo, lo cual lo asocian directamente con desarrollos propios del suelo urbano, dejando de lado la importancia ambiental y subsistencia alimentaria de la población, temas más importantes a largo plazo que la rentabilidad de los usos urbanos.



- Sin embargo, la vivienda que se está instalando en los suelos rurales no necesariamente responde a las características (tipologías, áreas, etc.) propias de la ruralidad. Como regla general, la vivienda concentrada se está dando en los desarrollos restringidos y la dispersa en los suelos dedicados a los usos agropecuarios. En los suelos suburbanos, las viviendas, si bien la ley plantea que es una combinación entre lo urbano y lo rural, se están desarrollando con características propias del suelo urbano.
- En este sentido, la vivienda rural campesina considerada como espacio de trabajo y subsistencia, como espacio de intercambio social, y como espacio de depósito y almacenamiento, por causa de esas nuevas formas de ocupación, «desarrollo restringido», es cada vez más escasa, en la medida que las dinámicas urbanas han ido atrapando las lógicas rurales. De esta forma, se pierde el objeto y fin propio de la ruralidad, las características de su vivienda original y los suelos con usos agropecuarios, lo que deja de lado el mandato constitucional.
- Es importante resaltar que es propio de la ruralidad, particularmente en la ruralidad dispersa, que los usos principales sean los relacionados con lo agropecuario, y la vivienda debe darse como un uso complementario a esta actividad.

4.4.3 Los instrumentos de ordenamiento territorial vs. la producción de vivienda social rural. Herramientas para la vivienda

El ordenamiento territorial cuenta con una amplia gama de instrumentos-mecanismos, que buscan, entre otros fines, lograr implementar o desarrollar lo definido en los POT. Gran parte de estos mecanismos son propios del suelo urbano y otros, a pesar de que podrían aplicarse en todo el territorio (urbano como rural), han tenido una escasa reglamentación e implementación.

En cuanto a clase de instrumentos o mecanismos existen 3 grupos:

Planificación: Definen el régimen de derechos y deberes para el uso de la propiedad privada como desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad.

Gestión: Determinan las acciones públicas para que los propietarios cumplan voluntariamente con las determinaciones o mandatos de los planes; buscan evitar la retención y especulación



del suelo e imponen condiciones a propietarios o desarrolladores; determinan las posibilidades que tiene el Estado para conseguir el suelo que requiere para los planes de infraestructura necesarios para soportar los usos del suelo rentables, tales como la expropiación y el derecho de preferencia.

Distribución equitativa de cargas y beneficios o de financiación: Actúan como redistribuidores de la renta del suelo, objeto de interés colectivo entre zonas con mayor y menor valor individual; sirven para financiar los soportes colectivos requeridos para el desarrollo del territorio como obras de infraestructura; pueden ser usados para incentivar o desincentivar el mercado de tierra o actividades productivas. Entre estos se encuentran el impuesto predial, la contribución por valorización y las plusvalías a nivel municipal. (UPRA, 2017, pp. 30-45).

Para definir qué instrumentos son pertinentes en la producción de vivienda, en especial la VISR, es importante responder preguntas como:

1. Para los instrumentos de planificación

¿El suelo rural se ha planificado adecuadamente?

¿Es necesario un instrumento de escala intermedia en la planificación del suelo rural?

¿Basta con el POT para planificar el suelo rural?

De acuerdo con los datos presentados en los numerales 4.4.1 y 4.4.2 se concluye que, si bien en las últimas dos décadas ha existido un auge en la urbanización del suelo rural, a raíz de la implementación de las categorías de desarrollo restringido, su planeamiento es escaso e incoherente con las características propias de la ruralidad y, por el contrario, su desarrollo presenta características propias del suelo urbano, reflejado en variables como las densidades, el área de los lotes, materiales e incluso alturas. Se suma a esto que las deficiencias que hoy se presentan en los suelos rurales son iguales o incluso mayores que las del suelo urbano, en especial lo relacionado con infraestructura vial, equipamientos y servicios en general.

Así las cosas, es necesario que los municipios reglamenten su suelo rural de forma integral y completa, en donde el uso agropecuario sea considerado el corazón del desarrollo del suelo



rural, acompañado del uso residencial o vivienda, cuyas características den respuesta a los modos de vida del campo o sea parte integral de las áreas de producción. Mientras que en los suelos suburbanos el uso de vivienda debe planificarse cumpliendo la premisa de esta clase de suelo, es decir que se logre la mezcla entre las dinámicas urbanas y rurales.

Ahora bien, en cuanto a la generación de VISR, es indispensable decidir a qué grupo de población debe estar dirigida, es decir, una vivienda para la población campesina que hoy por hoy se dedica a las labores agropecuarias o una vivienda para la población urbana que se ha venido desplazando a los centros poblados y suelos suburbanos, tendencia que en el futuro próximo se incrementará por la pandemia que actualmente vivimos.

La reglamentación y desarrollo de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, sean los POT o las unidades de planeamiento rural (UPR), garantizan la implementación del ordenamiento territorial agropecuario dado que definen las normas regulatorias del uso del suelo, intensidades, aprovechamientos y especialmente el régimen de obligaciones de cada uso y aprovechamiento.

Estos mecanismos son muy relevantes por tener la esencia propia de las competencias de los municipios para ordenar su territorio y, bajo el marco legal vigente, pueden y deben ser aplicados en los POT y los instrumentos que los desarrollen como las UPR y su ejecución debe ser coordinada con los planes de desarrollo. (UPRA, 2017, p. 21).

De acuerdo con lo anterior, la reglamentación e implementación de las UPR cada vez se hace más urgente, en la medida que es la oportunidad de planear el suelo rural.

2. Para los instrumentos de gestión

¿Es necesario gestionar suelo para vivienda en la ruralidad?, ¿la vivienda de interés social en el suelo rural debe ser concentrada o dispersa?

Se parte de suponer que la escasez de suelo, característica de varias cabeceras urbanas en el país, no aplica en el suelo rural dada las grandes dimensiones de suelo que existe en el campo colombiano. Es decir, no se hace necesario aplicar instrumentos de gestión de suelo y habilitación de suelo en el área rural, en especial para la vivienda de interés social, dado que si



se trata de mejorar las condiciones de la población dedicada a las actividades agropecuarias, se partiría de la premisa de que la vivienda debería estar muy cerca de la producción agropecuaria, incluso dentro de la UPA, como históricamente se ha dado: una vivienda de forma aislada, coherente con la cultura y las tradiciones, y características propias del campo, en donde conseguir el suelo no es una premisa importante para el Estado.

De otro lado, la vivienda concentrada, con un gran número de unidades es propia de los desarrollos urbanos, que adquieren formas propias de un barrio y, que en gran parte de las ocasiones, albergan población que se ha desplazado de las cabeceras municipales y que por ende no se estaría dando respuesta a los déficit propios de la ruralidad. Propiciar la construcción de este tipo de vivienda es incidir en el cambio total del espacio rural. Ahora bien, la vivienda social concentrada, localizada en los centros poblados, como política debe buscar la consolidación o compactación de los centros poblados rurales, evitando a toda costa su expansión (barrios urbanos dentro o en la periferia de los mismos).

Así las cosas, para lograr esto se requiere adelantar programas de vivienda social en «sitio propio», tema que resolvería llevar grandes concentraciones de vivienda, propias del suelo urbano y en definitiva el Estado no tendría por qué utilizar instrumentos en busca de suelo para vivienda.

Si bien, y de acuerdo con las premisas anteriores, los instrumentos de gestión no son necesarios para la obtención de suelo con el fin de generar vivienda de interés social, son una herramienta clave para mejorar la calidad de vida de la población rural, en la medida que se consideran como una oportunidad de adquirir suelo para la infraestructura complementaria a la vivienda, es decir, para las vías, equipamientos y servicios, los cuales son necesarios para el adecuado funcionamiento, tanto para la vivienda de interés social como en general para el desarrollo del campo.

En conclusión, los instrumentos de gestión de suelo son propicios en la medida que son uno de los medios por los cuales se consigue y gestiona los bienes públicos que dan soporte a los diferentes usos, tales como la obtención de suelos para desarrollo de infraestructuras públicas y para productividad agrícola y pecuaria en el desarrollo económico y productivo.



Entre los instrumentos de gestión que podrían aplicarse para la generación de suelo para infraestructura se encuentran los mencionados en la tabla 5.

Tabla 5. Instrumentos de gestión del suelo aplicables en suelo rural

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Extinción de dominio	Que se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad por: (I) in explotación del predio o (II) violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Es competencia de la nación.	Subutilización.
Expropiación	La expropiación agraria está limitada a proyectos sociales; la urbana, para adquisición de suelo para infraestructura y equipamiento, no para proyectos productivos.	Adquisición de suelo para fines públicos. Uso eficiente del suelo rural.
Derecho de preferencia, derecho de tanteo	Aplica para proyectos de infraestructura o adquisición de suelo para vivienda de interés social, no para otros proyectos de desarrollo rural.	Adquisición de suelo para fines públicos.
Anuncio del proyecto	Aplica para proyectos de infraestructura, no para otros proyectos de desarrollo rural.	Especulación. Adquisición de suelo para fines públicos.

Fuente: UPRA, 2017, pp. 31-32.

3. Para los instrumentos de financiación

¿Es posible aplicar instrumentos en el suelo rural que ayuden a mejorar las finanzas municipales, que financien los proyectos?

¿Cómo se podrían financiar los soportes de infraestructuras para ese desarrollo? ¿Quién debe aportar a su financiación?

Mediante la aplicación de mecanismos de financiación, las entidades territoriales buscan incentivar la inversión tendiente a lograr ejecutar e implementar los planes, programas y proyectos estipulados a partir de sus planes de ordenamiento territorial. Se orienta a que el desarrollo se distribuya de forma equitativa, determinando unos ámbitos espaciales, en concordancia con lo estipulado en el modelo de ordenamiento territorial. (UPRA, 2017, p. 31).



La financiación de la vivienda de interés social rural debe utilizar las oportunidades que brindan los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial, en particular los municipios podrían utilizar los siguientes instrumentos (tabla 6).

Tabla 6. Instrumentos de financiación del desarrollo territorial aplicables en suelo rural

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Aportes por distribución de cargas y beneficios	Desde los lineamientos de ordenamiento territorial en cada nivel de gobierno. Requiere de la definición clara de derechos y obligaciones asociadas al uso del suelo rural.	Pérdida de valores naturales – agropecuarios Suburbanización
Impuesto predial	Ajustes en la estructura tarifaria, sistema de información y avalúos. Requiere información para aplicar tarifas a predios ociosos, subutilizados.	Pérdida de valores naturales – agrupación Acaparamiento de tierra Suburbanización
Contribución de valorización	Aplicación para suelos suburbanos y viviendas de campo.	Pérdida de valores naturales – agropecuarios Suburbanización
Participación en plusvalía	Captura de plusvalor generado por decisiones de ordenamiento territorial «en aquellas áreas del suelo rural en donde se concreten los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen».	Pérdida de valores naturales – agropecuarios Suburbanización
Estampilla proelectrificación	Incentivar su aplicación para captar recursos para proyectos departamentales atándolo, por ejemplo, a paz y salvos de impuestos a la propiedad.	Financiación de infraestructuras de soporte. Uso eficiente del suelo

Fuente: UPRA, 2017, p. 33.

A manera de conclusión, el desarrollo e implementación de «la caja de herramientas» del ordenamiento territorial es indispensable en la generación de vivienda social rural. Instrumentos de planeamiento que tengan como principio mantener las características del campo e impedir que la dinámica urbana continúe llegando al campo para quedarse; instrumentos de gestión para que la vivienda de interés social obtenga los soportes necesarios con el fin de lograr elevar los estándares de calidad de vida, lo cual impacta positivamente en el mejoramiento de la productividad agropecuaria y finalmente los instrumentos de financiación que dotan a los municipios de bolsas de inversión.



Conclusiones

El fenómeno de la urbanización en el país, particularmente la expansión de las manchas urbanas y el incremento de desarrollos de vivienda de baja densidad en la periferia de las ciudades, está generando conflictos y una presión importante sobre el suelo rural utilizado para actividades agropecuarias y los recursos naturales presentes en el mismo.

Las disposiciones para el ordenamiento territorial urbano y rural, presentes en el marco normativo nacional, si bien se plantearon con la intención de mejorar la planificación, gestión y regulación de los usos del suelo, y por lo tanto la localización más adecuada de los mismos, en el suelo rural vienen siendo insuficientes o mal interpretadas, facilitando dinámicas aceleradas y descontroladas de conurbación, suburbanización y de incremento de la vivienda rural no tradicional tanto concentrada como dispersa.

Las múltiples interpretaciones que han tenido los POT frente a las categorías de desarrollo restringido, especialmente centros poblados, áreas suburbanas y vivienda campestre, han propiciado la aparición de «barrios, urbanizaciones o ciudadelas» urbanas dentro del suelo rural, sin soluciones ambientalmente sostenibles de manejo de servicios públicos (provisión y disposición final de residuos) y los equipamientos e infraestructuras de soporte necesarias.

En las categorías de ordenamiento territorial y los instrumentos de planificación intermedia creados para el suelo rural, no es claro aún como relacionar el uso del suelo residencial o de vivienda. En algunos casos, solo se constituye en referente para la determinación de densidades y la parcelación predial, mínima o máxima.

Por su tamaño, o simplemente por estar localizados dentro del suelo rural —y por lo tanto se pierden en la escala utilizada para su ordenamiento—, no es común encontrar ejercicios de calificación del suelo de los centros poblados, con la asignación de usos y áreas de actividad, entre ellos el de vivienda, y la respectiva norma urbanística para su planificación y control.

El incremento de la población en el suelo rural, tanto en centros poblados como en el rural disperso, repercute directamente en la demanda de vivienda nueva y, por lo tanto, en la generación y habilitación de suelo para su construcción. Aunque no se encontró un estudio o



referencias específicas sobre el tema en los POT, es importante que la política de vivienda rural analice y plantee acciones de articulación con el ordenamiento territorial, especialmente lo relacionado con la norma urbanística y de construcción acordes con las dinámicas, usos y costumbres propias de la ruralidad, particularmente, lo relacionado con el umbral máximo de suburbanización, densidades, alturas, entre otros, y la definición de reglas para nuevas áreas suburbanas y suelos de expansión.

Gran parte de los instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo territorial creados por las normas nacionales aplican con exclusividad en el suelo urbano. No obstante, los pocos que pueden utilizarse en el suelo rural no se vienen aplicando, con lo que se pierde la posibilidad de capturar recursos para la construcción de VISR.

Si bien desde el punto de vista de gestión del suelo, la escasez de suelo rural no es una premisa para el Estado, es importante reconocer la desigualdad en la distribución de la tierra y la informalidad en la tenencia, que dificultan la implementación del PVSR en suelo rural disperso y, por lo tanto, los recursos destinados para este tipo de vivienda podrían generar un redireccionamiento hacia la construcción de vivienda nueva concentrada.

4.5. Viviendas ocupadas y desocupadas en el área rural

En términos generales, la información del DANE evidencia el aumento de viviendas desocupadas¹⁷ y la disminución de las ocupadas¹⁸ en el suelo rural. Mientras que el censo del 2005 identifica que el porcentaje de viviendas desocupadas corresponde al 9 % en los centros poblados y al 11 % en el suelo rural disperso, el censo del 2018 identifica que el porcentaje de viviendas desocupadas aumentó al 10 % en los centros poblados y al 12 % en el suelo rural disperso.

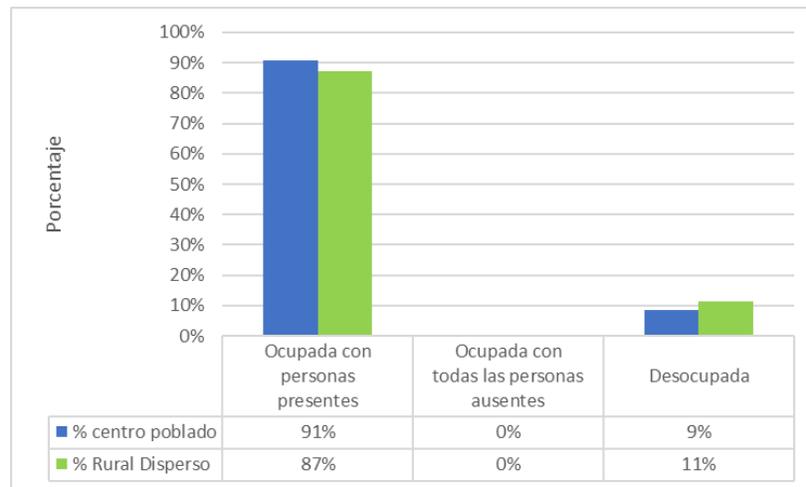
17. Es la vivienda que al momento del censo se encuentra deshabitada, esto es, no está siendo ocupada por ningún hogar. Para efectos del censo, los dueños de las fincas de recreo a las cuales solo acuden de forma temporal no serán censados con referencia a ese lugar. Estos deberán captarse en lugares de residencia habitual. Por el contrario, deben censarse como residentes habituales las personas (hogares), de los trabajadores que residen habitualmente en dicho lugar (DANE, 2007).

18. Cuando en el momento del censo, en la vivienda se encuentra presente por lo menos una persona que es residente habitual de ella y cumple las condiciones para suministrar la información del censo (DANE, 2007).



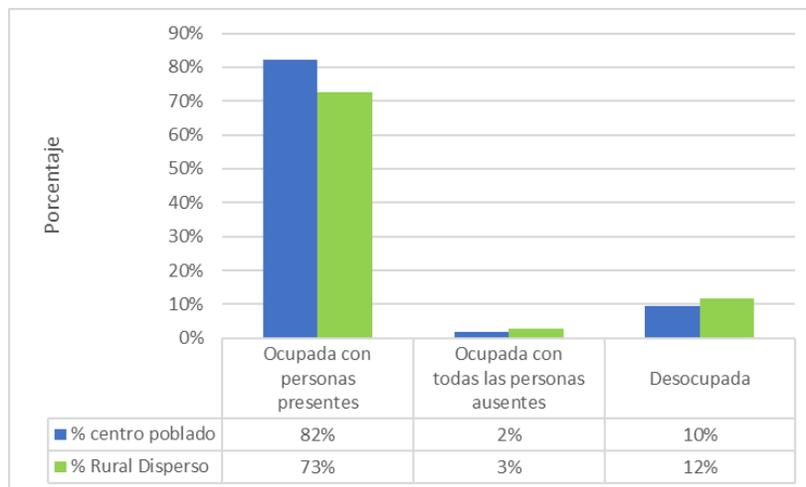
En cuanto a las viviendas ocupadas en centros poblados, en el censo del 2005 corresponden al 91 %, mientras que en el censo del 2018 corresponden al 82 %. En el rural disperso, las viviendas ocupadas en el 2005 corresponden al 87 % mientras que en el 2018 corresponden al 73 % (figuras 15 y 16).

Figura 21. Viviendas ocupadas y desocupadas. Censo 2005



Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE, 2018.

Figura 22. Viviendas ocupadas y desocupadas. Censo 2018

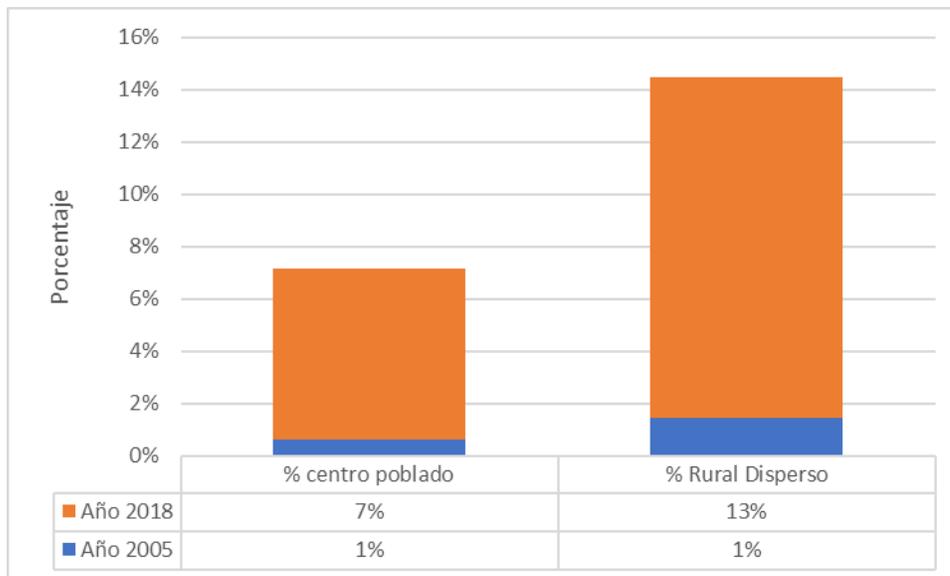


Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE, 2018).



La tendencia observada en las viviendas ocupadas y desocupadas en el suelo rural (figura 17) se explica por el incremento de la vivienda temporal,¹⁹ tal como se muestra a continuación.

Figura 23. Viviendas temporales 2005-2018



Fuente: Censos DANE 2005 y 2018.

En términos porcentuales se pasó de un 1 % de viviendas temporales en el año 2005 a un 7 % en 2018 en los centros poblados del país. En el suelo rural disperso, el incremento es mucho más importante, ya que se pasa de un 1 % a un 13 % en el periodo 2005-2018.

El comportamiento observado anteriormente, según Phillips (2005), da cuenta de un fenómeno muy evidente en el suelo rural a finales del siglo XX: la «gentrificación rural» o renovación de los propietarios residenciales, la cual está ligada a una demanda creciente de «bienes rurales», especialmente la búsqueda de un «espacio residencial verde» o la «valoración de las vistas verdes». Bajo esta teoría, la gentrificación rural se constituye en factor que propicia la transformación de la naturaleza rural y la creación de «espacios cuidados». Según Hart (1998), citado por el mismo Phillips, «quizás ningún grupo cultural ha tenido mayor impacto en el paisaje

19. Cuando en la vivienda no habita permanentemente ningún hogar; la ocupan únicamente en periodos cortos del año, como por ejemplo en vacaciones o en puentes o para cuando, por razones de trabajo, la ocupan temporalmente por periodos cortos de tiempo (DANE, 2017).



americano que los suburbanos de clase media que practican la adoración del césped». La gentrificación rural se entiende como un cambio económico, poblacional y cultural de personas y modos de vida en espacios rurales, que conlleva una renovación de la propiedad residencial y ello acompaña un cambio en la transformación social de sus residentes.

Otro fenómeno que sin duda ha motivado la desocupación de la vivienda rural tiene que ver con el conflicto interno y el desplazamiento forzado de población de áreas rurales dispersas a los centros poblados y las áreas urbanas. Este grupo de población es beneficiario directo de los programas de vivienda de interés social, a través del SFV para población desplazada y de soluciones dirigidas a la reubicación y el retorno.

Conclusiones

Se evidencia una tendencia creciente del número de viviendas desocupadas en el suelo rural, tanto en centros poblados como en rural disperso, explicada en gran medida por el incremento de la vivienda temporal.

El incremento de la vivienda temporal se constituye en el fenómeno más importante en el suelo rural durante el periodo 2005-2018. En los centros poblados varió del 1 % al 7 % y en rural disperso del 1 % al 13 %.

Algunos POT del país propician el crecimiento de los centros poblados y áreas suburbanas con la asignación de usos de vivienda temporal (campestre o recreativa).

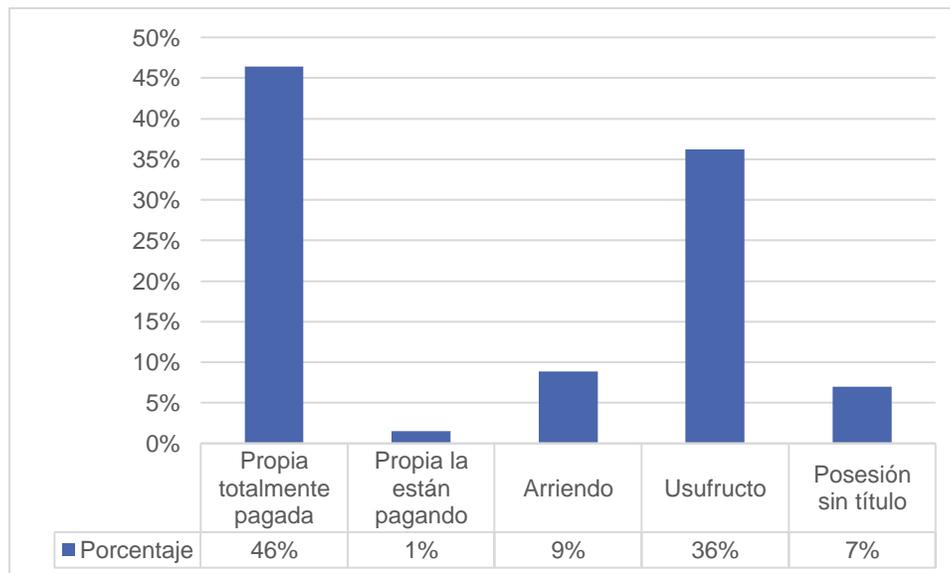
Se evidencia un fenómeno de gentrificación rural expresado en el desplazamiento de población campesina hacia centros poblados y áreas urbanas, tanto por la presión de la urbanización como por el conflicto armado. Adicionalmente, es importante resaltar que la falta de oportunidades en el suelo rural también genera desplazamiento de población a estas áreas, lo que incrementa la demanda de vivienda nueva.



4.6. Tenencia de la vivienda en el suelo rural

Con base en los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2019, se determina que en el suelo rural la tenencia predominante de la vivienda es la propia con un 47 % (figura 18). La segunda tenencia es el usufructo, que representa el 36 % del total de las viviendas rurales. Resalta el peso porcentual que tiene el usufructo como tenencia rural, dado que es una forma de tenencia casi inexistente en el territorio urbano. Por último, el arriendo representa el 9 % de la tenencia en el suelo rural y la posesión sin título el 7 %, condición que requiere mayor atención.

Figura 24. Tenencia de la vivienda en el suelo rural



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2019.

Como se puede observar, el arriendo, el usufructo y la posesión sin título suman el 52 % entre las formas de tenencia de la vivienda rural. Actualmente, el Programa Nacional de SFVR no cuenta con una modalidad de solución de vivienda relacionada con el arrendamiento, sin embargo, en el área urbana, el programa Semillero de Propietarios subsidia el arriendo mientras los hogares completan el ahorro complementario y se les asigna el SFV para la adquisición de una vivienda nueva. Sin embargo, el programa Casa Digna, Vida Digna que promueve: I) el mejoramiento de las condiciones del entorno y la construcción de equipamientos sociales y obras



de urbanismo; II) la titulación de las viviendas, y III) el mejoramiento dentro de las viviendas, tiene previsto su ejecución tanto en áreas urbanas como rurales (la meta del PND para el cuatrienio son 50.000 intervenciones en suelo rural). Adicionalmente, el MADR creó mediante Resolución 0452 de 2012, modificada por la 181 de 2013, el Programa de Formalización de la Propiedad Rural con el objetivo de promover el acceso a la propiedad de los predios rurales.

Conclusiones

Cerca de la mitad de las viviendas en el suelo rural son propias. Sin embargo, el usufructo es una forma de tenencia con una participación importante (36 % del total de las viviendas) que amerita un análisis más a fondo en función de la situación de inseguridad jurídica y de goce efectivo del derecho a una vivienda digna de sus ocupantes.

El arriendo (con el 9 % de participación en la tenencia de la vivienda rural) amerita un estudio más a fondo, especialmente sobre su relación con el arriendo de predios para la producción agropecuaria, como también sobre un posible mercado creciente de vivienda temporal para fines de recreo en centros poblados rurales.

La posesión sin título requiere la focalización o articulación de acciones como los planes de ordenamiento social de la propiedad rural adelantados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o el programa Casa Digna, Vida Digna que adelanta el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Agricultura, que desarrollan acciones de titulación predial y de vivienda.

4.7. Vivienda rural como patrimonio cultural

En Colombia, a principios del siglo XX, los desarrollos habitacionales contaban con el medio natural, se servían de sus productos como materiales de construcción, que se empleaban mediante técnicas artesanales. Pero, después de la primera mitad de este siglo, los nuevos paradigmas del progreso encontraron en el acero, el cemento y otros materiales procesados industrialmente, el camino expedito para expresar la transformación social de dichos desarrollos dentro de un sistema constructivo «conformado por el mercado, la academia, la ciencia y las políticas públicas» (Rivero, 2007, p. 354). Desde entonces, el bahareque, la tapia pisada y el adobe fueron perdiendo aplicación y sirvieron para diferenciar las zonas urbanas de las zonas



rurales, por considerarse técnicas representativas de la pobreza y el atraso (Rivero, 2007, p. 354). Otros materiales vegetales como las palmas, utilizados ancestralmente en la construcción, hoy se estiman inapropiados por su escasez y por juzgarse como vectores de enfermedades.

La vivienda tradicional rural, de uso habitacional, no ha sido considerada como patrimonio cultural en el país, pese a que su concepción y existencia cabrían dentro de la conceptualización de este reconocimiento:

El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como [...] los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el [...] arquitectónico [...]. (Ley 1185 de 2008, artículo 1.º, que modifica el artículo 4.º de la Ley 397 de 1997).

Dentro de esta lógica, la política pública de vivienda rural, enfocada en soluciones habitacionales cuantitativas rápidas, construidas con materiales industrializados, ha descartado materiales como la tierra, la madera y otros materiales vegetales, atendiendo a la Norma Técnica Colombiana. Dicha política ha promovido transformaciones arquitectónicas y construido la nueva «estructura habitacional» desarticulada de su entorno, dejando de lado determinantes físicos, sociales, culturales y económicos de los territorios y de los pobladores rurales.

Los materiales provenientes de procesos industriales en la construcción de las soluciones de VISR, para atender déficit y mejoramiento de esta, vienen mostrando su ineficacia para solucionar las problemáticas habitacionales en el sector rural. Algunos estudios muestran los costos inauditos en veredas alejadas donde «el cemento llega a tres o cuatro veces del valor comercial en la ciudad o que, en Putumayo, por ejemplo, el concreto sea cinco veces más costoso que en Bogotá» (Rivero, 2007, p. 362).

De otra parte, se considera que las solicitudes de mejoramiento de vivienda rural no pueden ser aprobadas porque las construcciones tradicionales no cumplen con las características de sismorresistencia exigidas por la norma técnica vigente (NSR-98, actualizada en 2010 con la NSR-10 y RAS 2000). Sin embargo, en construcciones de tapia pisada en zonas de amenaza



sísmica y con 500 años de uso, la eficiencia de este material demuestra que la buena técnica en su construcción le agrega capacidades. En consecuencia, los subsidios destinados al mejoramiento de vivienda tendrían que ser reorientados hacia la recuperación de la vivienda existente en adobe, tapia pisada, bahareque o madera, antes que a «adosar a la antigua construcción un módulo en ladrillo que además de costoso y descontextualizado termina convertido en cuarto de herramientas» (Rivero, 2007, p. 362).

Para el año 2007, el municipio de Barichara en el departamento de Santander, reconocido como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, estaba construyendo vivienda nueva en tapia pisada, con licencia de construcción expedida por la Alcaldía municipal para clientes con un perfil de alto nivel académico, económico y social, con «ciertos márgenes de maniobra legal» (Rivero, 2007, p. 357), a quienes se le permitió la construcción al margen de la ley, para beneficio propio. Este fenómeno generó conflictos de diverso orden: especulación en el costo de los terrenos, aumento en las tasas de arrendamiento, un mercado de viejas casonas compradas a precios bajos que, luego de transformarlas, fueron vendidas a precios exorbitantes a familias con alto poder adquisitivo; como efecto, se produjo el desplazamiento del poblador nativo hacia Villanueva, convertido en mano de obra disponible, como «tapiero que construye estas casas suntuosas» (Rivero, 2007, p. 357), cuyos ingresos no alcanzaban para pagar un arrendamiento en su pueblo o porque no había disponibilidad de viviendas para arrendar.

Según el estudio de Rivero (2007), en su vulnerabilidad económica, estos pobladores tendrían que recurrir a una

solución de vivienda de interés social, construida con materiales industriales: ladrillo cocido o de cemento, concreto, tejas de asbesto-cemento; espacios reducidos propiciadores del hacinamiento, en un lote delimitado, dentro de un barrio de interés social, donde el imaginario social identificaría a «los pobres de Barichara». (p. 357).

Así que, Barichara ha logrado construir el imaginario de que «la tapia pisada es para las élites pudientes» (Rivero, 2007, p. 357), no tanto por el costo, como por el poder que detentan sus nuevos moradores para manipular la legislación que facilita la ejecución de las obras. Para algunos expertos constructores, «es una necesidad social darle marco legal» a la construcción



tradicional de vivienda rural. Surgen como ejemplo de esta necesidad la importancia cobrada por la construcción en tierra para algunos entes estatales del departamento de Antioquia, donde la empresa de vivienda VIVA y la vivienda de Interés Cultural VIC,²⁰ adelantó dos proyectos de vivienda de interés social; el primero, en Vegachí, con 250 viviendas; el segundo, en Sonsón con 70 viviendas en tapia pisada para madres cabeza de familia. Ambos proyectos se levantaron en lotes de 96 m² y entregaron viviendas completamente terminadas.

En el departamento de Santander, con la técnica de construcción en tierra, se buscó preservar el patrimonio para fortalecer su destino turístico asociado al paisaje. Para ello, se adelantaron varias acciones: un taller de sensibilización para arquitectura en tierra, dirigido a alcaldes y secretarios de Planeación de 32 municipios; recuperación de la cultura constructiva en tierra, en el municipio de Cepitá, para la preservación de su patrimonio, y un taller comunitario masivo para «recordar, sensibilizar y formar» que concluyó con el hecho espontáneo de esta comunidad de contratar a «sus tapieros» para reparar o ampliar sus viviendas «familiares, sencillas y humildes»; hecho que convirtió esta vivienda «no monumental», en «monumental» (Rivero, 2007, p. 361).

También, cobra importancia reconocer el paisaje agropecuario colombiano²¹ que, como parte del patrimonio cultural del país, presenta tipologías arquitectónicas específicas, de acuerdo con las que la vivienda campesina se vivencia como «vivienda productiva» por sus moradores. Tal es el caso del municipio de Cajamarca (Tolima), donde la actividad cafetera ha dado lugar a una tipología arquitectónica que se ha construido con tierra, materiales vegetales como la guadua, el yute y la madera, que han permanecido «por décadas» (Guillott, 2019). Sin embargo, estos materiales constructivos comienzan a ser reemplazados por materiales industriales que amenazan su permanencia patrimonial y ponen en riesgo la oportunidad de adopción del concepto *paisaje agropecuario*, tanto a nivel nacional como internacional, al desatender la protección de los bienes culturales que lo componen.

20 El término VIC, acuñado para este proyecto, se definió así: «Vivienda cuyos componentes fundamentales de concepción son la cultura y la tradición sustentadas en la viabilidad técnica y económica. Una vivienda que reivindica el oficio local, la apropiación sensata de los recursos del entorno, estimula la participación comunitaria elevando la autoestima y generando identidad cultural».

21 Entendido como «resultado de la acción y la interacción entre la naturaleza y el ser humano a lo largo del tiempo, en donde la apropiación simbólica del mismo conlleva a su ordenamiento mediante prácticas y actividades que incluyen la agrícola, forestal, pecuaria, acuícola y pesquera» (UPRA, 2018).



Figura 25. Vivienda cafetera integrada al paisaje natural



Fuente: Guillott (2019, p. 35).

Estas viviendas

son invadidas por el paisaje, todo es revelado las ventanas son los marcos de los cuadros de paisaje y por las puertas salimos del confinamiento oscuro de sus confinados muros en las mañanas a nuevos días en medio de monumentales montañas. (Guillott, 2019, p.35).

Figura 26. Vivienda asociada al sistema productivo cafetero



Fuente: Guillott (2019, p. 49).



[En este] micro sistema [...] las actividades domésticas combinadas con las agroindustriales [...] hacen parte de la vida diaria, como el hecho de escoger semillas o granos de café en la mesa de la sala, algo muy habitual y hasta parte [...] de la convivencia familiar, [...] o el hecho de usar la propia casa como secador solar [...] para el secado del café [...]. (Guillott, 2019, p. 20).

En la agricultura de las montañas de Cajamarca, participan todos los miembros de la familia, no solo porque «el trabajo de toda la familia en el campo» esté arraigado como un imaginario cultural, sino porque la crisis del café y su baja en los precios exigen reducir los gastos por mano de obra en los cultivos. Estas fluctuaciones económicas de los productores campesinos, que dan vida a los paisajes agropecuarios, tanto como la tendencia a la transformación de la arquitectura tradicional de sus viviendas, se convierten en factores de riesgo patrimonial, social y económico que ponen en peligro la existencia de tales paisajes.

El mundo del siglo XXI, enmarcado dentro de una nueva lógica de desarrollo, de carácter homogeneizador, con tendencia a diluir las identidades de grupos humanos y naciones, paradójicamente, ha exaltado los particularismos nacionales, regionales y locales, lo que ha despertado un interés por fortalecer las identidades colectivas (Grammont, 2010). La Política Nacional de Vivienda Rural tendría que potencializar el territorio rural, fomentar la preservación y valoración del patrimonio arquitectónico y la recuperación de la cultura constructiva ancestral para desarrollar procesos sostenibles que mejoren la calidad de vida de la población rural e impulsen dicho patrimonio hacia desarrollos económicos que exalten las particularidades locales, campesinas, étnicas y paisajísticas identificadoras de la diversidad rural del país.

Con el criterio de reducir las brechas entre lo urbano y lo rural, una política pública de vivienda rural tendría que tener en cuenta como principios orientadores:

- La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
- La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esta visión supera una visión asistencialista al considerarlos como agentes de desarrollo productivo y sujetos de derechos plenos.



- La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural (agropecuario y no agropecuario). (DNP, 2015).

Conclusiones

La vivienda tradicional rural, de uso habitacional, no ha sido considerada como patrimonio cultural en el país, lo que pone en riesgo su permanencia y propicia la pérdida de valores arquitectónicos y técnicas constructivas ancestrales.

El marco normativo de los programas de vivienda social es poco flexible frente al respeto de las formas de habitación de las comunidades campesinas y étnicas localizadas en el suelo rural, al imponer las características de la vivienda moderna y materiales industrializados, que rompen con los paradigmas de la vivienda tradicional.

La transformación de los materiales constructivos en la vivienda tradicional, dentro del paisaje agropecuario, puede ser un elemento devastador de su valor patrimonial.

Algunos ejercicios concretos de recuperación de la cultura constructiva ancestral han demostrado el potencial existente para mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales, al construir territorios con personalidad e imagen y con identidad local que favorezcan desarrollos económicos en el mediano y largo plazo en dichos territorios.



5. La vivienda étnica

Los diferentes grupos étnicos, indígenas y afrodescendientes, ancestralmente, han construido su hábitat manteniendo unidad en su historia, cultura, uso y apropiación del territorio, dotando de sentido cada uno de estos constructos y tejiendo una relación estrecha con el medio natural, donde aún desarrollan sus prácticas de producción. No obstante, han tenido que coexistir tanto con la violencia política y la presencia del narcotráfico como con diferentes megaproyectos, con proyectos de desarrollo nacional, regional y municipal, por lo que se han visto obligados a aceptar divergencias que, aunadas en el tiempo, han impactado la estructura social y económica de sus pueblos e incidido en la localización, el uso y el tipo de sus viviendas.

La vivienda étnica, arquitectura vernácula construida por sus usuarios utilizando materiales disponibles en la región, adecuada al clima, la topografía y a las formas de vida de sus habitantes, hoy presenta déficits cualitativos y cuantitativos en los territorios étnicos ancestrales y en los nuevos territorios, donde algunos de estos grupos sociales han tenido que asentarse por efectos de la modernización del país.

El Estado, en su política de vivienda de interés social rural, para atender las condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad de los pueblos étnicos, ha generado una divergencia de enfoque, al poner en marcha dicha política, desde la premisa de «Solución de Vivienda de Interés Social Rural», entendida como

la estructura habitacional que permite a un hogar disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda y su valor, incluyendo el lote, no podrá superar los 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) y contar con un área mínima de 36 m² construidos, que permitan proporcionar por lo menos un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias. (DNP, 2015).

Este enfoque de vivienda se contrapone al propio de las etnias, donde «los modos de habitar son *hechos culturales* que conjugan las respuestas a las necesidades básicas de una comunidad o sociedad y sus modos de entender el mundo y actuar en él» (Roa, 2016). Queda planteada, así, esta discrepancia entre los modos de habitar el territorio, para los grupos étnicos, respecto



a los modos de pensar las formas de habitar la vivienda rural, por parte de la institucionalidad. A continuación, se describen los impactos derivados de la construcción de vivienda de interés social rural, en la creación del hábitat de algunos grupos étnicos.

La *comunidad indígena Jusi Monilla Amena*, asentada en el municipio de Leticia, departamento del Amazonas, se dedica al cultivo de «la chagra», la pesca artesanal y la cacería. Beneficiaria del proyecto de VISR y partícipe en el programa de turismo ecológico y etnográfico de la región, la comunidad se trasladó de una vivienda tradicional a las nuevas viviendas construidas por este proyecto; 26 viviendas diseñadas con «una doble concepción», servir para el uso exclusivo de la familia y convertirse en «posada turística», durante las temporadas del año que registran mayor afluencia de turistas.

Figura 27. Nueva vivienda unifamiliar VISR, comunidad Jusi Monilla Amena



Habitación



Cocina



Baño



Área social

Fuente: Rodríguez, 2011, p. 176.

«La maloquita», como suelen llamarla, incorporó y delimitó físicamente espacios para sala, baño y cocina, «elementos propios de la vivienda urbana», mientras que la maloca tradicional,



reconocida como vivienda comunal, pasó a ser vivienda exclusiva del líder de la parcialidad y lugar de reunión de la comunidad, donde se realizan las ceremonias y se recibe a los visitantes.

Figura 28. Maloca tradicional. Vivienda líder comunitario



Fuente: Rodríguez, 2011 p. 174.

El hecho cultural simbólico y físico de la vivienda indígena «como la madre creadora», donde ella «los protegía y los cuidaba», producido a través de etapas rituales para la búsqueda del terreno, la búsqueda de permisos o la bendición, solo se reconoce en la construcción de la maloca del líder, cuyo sentido prioritario, ahora, es contribuir a la conservación de la cultura y reconocer la autoridad de dicho líder. La construcción de «la maloquita» no es entendida como un acontecimiento comunitario, ya que en ella solo participa la familia que la ha de habitar, lo que reduce su significado al de un espacio cuyo único valor es suplir las necesidades de morada familiar.

La VISR construida en esta parcialidad indígena, como vivienda unifamiliar, retomó la forma de construcción tradicional sobre el terreno, sin embargo, algunas de ellas presentan problemas de humedad en razón a «las características y nivel del terreno en el que se localizaron». Por otra parte, el estudio sobre esta transformación del hábitat en la comunidad Jusi Monilla Amena mostró que en estas viviendas el espacio interior de cocina, baño, vida social y estudio de los niños ha resultado insuficiente e impulsa a las personas hacia el espacio exterior para



complementar estos usos. También, requieren complementos espaciales en el exterior para almacenamiento de alimentos y enseres, así como para el cuidado y cría de animales.

La comunidad consideró que este proyecto de vivienda no contempló «la privacidad que requiere la familia», al diseñar sus espacios para compartirlos con turistas, a quienes tampoco ofrece comodidad ni privacidad. Esta circunstancia incrementa el riesgo de abandono de la vivienda por parte del beneficiario para darle un uso exclusivo como vivienda turística. La vivienda tipo maloca, al igual que las artesanías o la música tradicional, dicen los indígenas, se ha convertido en «un producto de consumo [...] vendido por empresas turísticas transnacionales»; por ello, han decidido convertirse en «comunidad prestadora de servicios de turismo» y controlar esta actividad económica (Rodríguez, 2011).

En la *comunidad sáliba* del municipio de Orocué, departamento de Casanare, habita en ocho resguardos. Se dedican a la agricultura, que desarrollan en «las vegas de los caños», son recolectores de frutos silvestres y pescadores.

La vivienda vernácula sáliba se compone de un par «macho y hembra»; en el macho duerme la familia y en la hembra se preparan los alimentos.

Figura 29. Vivienda vernácula sáliba (hembra macho), Orocué



Fuente: Arévalo, 2011, p. 48.



Cada casa tiene un área social donde se le sirve a los huéspedes algo de tomar mientras ellos charlan con sus anfitriones y, allí mismo, pueden colgar luego sus chinchorros si piensan pernoctar. Hay mesas y bancos desplazables para acomodar fácilmente en la casa diverso número de chinchorros de una noche a otra. A lo largo de una de las paredes hay generalmente un anaquel, sostenido por palos hundidos en el piso, sobre el cual se coloca la comida y el agua, en recipientes fuera del alcance de los niños pequeños y de los animales domésticos. (Arévalo, 2011, p. 52).

A la comunidad sáliba pertenece el resguardo El Duya, conformado por las veredas Piñalito y Cucurital, cuya extensión de 11.785 ha, lo convierte en el más grande de Orocué. En sus viviendas se consideran como elementos fundamentales «el conuco, el corral para los animales y el área exterior para la preparación de alimentos». Además, rodean a la vivienda, bomba extractora de agua, tanque de almacenamiento para esta y pozo séptico. Estas viviendas pueden tener entre uno y tres cuartos; en algunos casos, en cualquier espacio de ellas, pueden construir un fogón para asar «pequeños trozos de carne o pescado» (Arévalo, 2011, p. 51).

Para el año 2002, se construyó en este resguardo un proyecto de VISR con subsidios de la Gobernación de Casanare, que otorgó 57 viviendas para Piñalito y 17 para Cucurital. Con la participación de la comunidad de El Duya en los talleres previos a la construcción, se realizaron ajustes al prototipo de vivienda expuesto por los proyectistas y se definieron acuerdos para la construcción, entonces, la comunidad aprobó el proyecto. Sin embargo, al término de la construcción del mismo, los beneficiarios expresaron su inconformidad. Aunque en el departamento se aplica la consulta previa antes de ejecutar algún proyecto, esta aplicación es considerada «un protocolo para cumplir con los requisitos», cuyo único propósito es lograr la ejecución de los mismos.



Figura 30. Vivienda de interés social rural



Fuente: Arévalo, 2011, p. 93.

Figura 31. Cocina en VISR

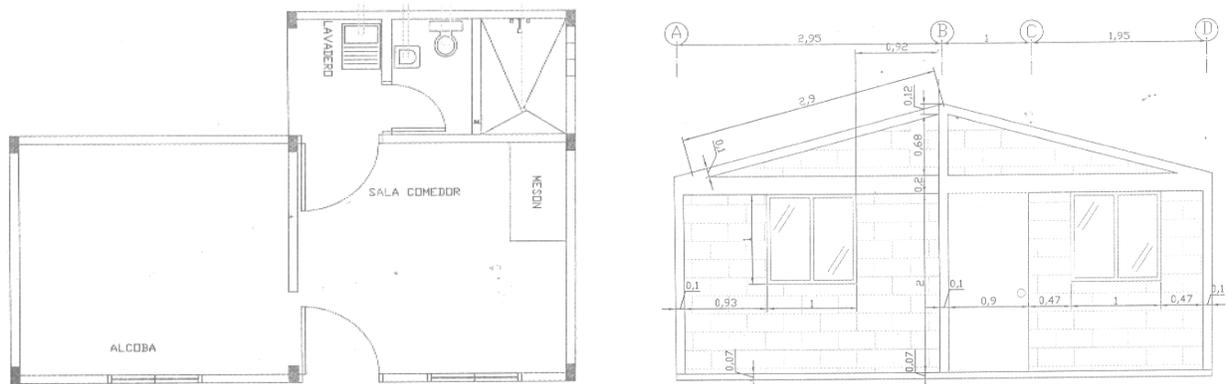


Fuente: Arévalo, 2011, p. 93.

El prototipo construido consta de una alcoba, que es insuficiente para la familia, conformada, generalmente, por cinco personas; la cocina, que para los sáliba debe estar ubicada lejos de los dormitorios, no se utiliza como tal; el baño, ubicado dentro de la vivienda, no es adecuado, ya que para la comunidad representa un «lugar de suciedad» y debe estar alejado, tanto de la casa como de la cocina; finalmente, suman a este prototipo, el «hall» y el lavadero.

Dentro de esta misma fuente de información, se analizó otro proyecto de VISR, en el resguardo El Consejo, denominado Varias Veredas, concebido en la administración 2002-2006 y construido durante el año 2007.

Figura 32. Planta arquitectónica y fachada principal proyecto VISR, El Consejo



Fuente: Arévalo, 2011, p. 86.



Inicialmente, este proyecto estuvo dirigido por una empresa de la costa atlántica, que nunca estuvo en el lugar de su construcción. Pasado un año, cedió el proyecto al municipio que, debió ajustar los precios de costo y «pagar el valor adicional» del mismo, mientras transcurrían dos años más de congelación. Una vez construido, se entregó sin puertas ni ventanas.

Por la escasez de palma, en ambos resguardos se ha prohibido su utilización como material de construcción y mejoramiento de las viviendas, para la sustitución de esta se emplean materiales como la lona, según se observa en la figura 13.

Figura 33. Nuevo material para cerramiento en la vivienda tradicional



Fuente: Arévalo, 2011, p. 111.

Tanto en el resguardo El Duya como en el resguardo El Consejo, en muchos casos, las viviendas construidas son utilizadas para fines distintos al de su habitabilidad; al no tener puertas ni ventanas, se destinaron para el descanso y el tendedero de la ropa; otras, al almacenamiento de alimentos y herramientas o como criaderos de gallinas. En general, se considera que estas viviendas no han satisfecho las condiciones de confort de sus moradores y que el programa VISR no satisface el objetivo que inspiró su creación: «Beneficiar a la población rural con vivienda digna», puesto que «desconoce las diferencias territoriales y culturales del país» tanto como la estética y el sentido de calidad de vida de las comunidades (Arévalo, 2011, p. 211).

Se considera inviable que para estos proyectos se paguen costos tan altos en veredas alejadas, donde «el cemento llega a tres o cuatro veces del valor comercial en la ciudad o que, en



Putumayo, por ejemplo, el concreto sea cinco veces más costoso que en Bogotá» (Arévalo, 2011, p. 84). Además, las entidades oferentes agregan a la problemática en la medida en que

- No evalúan la región donde se construirá el proyecto.
- No confirman que los lotes cuenten con disponibilidad de agua.
- No confirman la situación actual de la tenencia de la tierra.
- En muchos casos, no realizan el proceso de socialización del proyecto; cuando hay socialización, se promueven espacios de participación para adaptación del prototipo de vivienda, aunque saben de antemano que tal adaptación es inviable, puesto que deben dar un cumplimiento estricto al reglamento de VISR, tanto en el diseño como en los materiales.
- Construyen viviendas de 30 m², en promedio, aunque en otros proyectos han construido en áreas de 18 m² para dar «cobrimiento a la cantidad, a nivel estadístico».
- En departamentos como Nariño, algunos oferentes logran la viabilidad técnica y financiera de sus propuestas, sumando el área que proyecta la sombra de la cubierta, obteniendo así, un área de 44 m² y disminuyendo el precio por metro cuadrado construido.
- Por incapacidad administrativa y técnica de los oferentes, entregan sus requisitos para desembolso de los recursos por fuera de los tiempos definidos, ocasionando la pérdida de los proyectos para las comunidades solicitantes (Arévalo, 2011).

En el *Consejo Comunitario de Comunidades Afrodescendientes del municipio de Sevilla, Magdalena*, la mayoría de los miembros de la comunidad son trabajadores de las plantaciones bananeras y cultivadores de café. Buscando resolver las precarias condiciones de sus viviendas, este Consejo entró en proceso de adquisición de tierras en la Sierra Nevada de Santa Marta y, a través de la Federación de Cafeteros, hizo contacto con los arquitectos del proyecto ganador a la Convocatoria Nacional de Extensión Solidaria 2017: Ciencia, Tecnología e Innovación para la Construcción de Tejido Social, de la Universidad Nacional de Colombia, que fomenta iniciativas sociales que coadyuvan en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de comunidades vulnerables en todo el país («Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables», 2019).



Figura 34. Participación activa de la comunidad



Fuente: «Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables», 2019.

Para complementar el proceso territorial del Consejo Comunitario, el equipo técnico le planteó a este aplicar «el Sistema Arquitectónico VISR, desarrollado previamente por Ensamble AI», proponiendo un asentamiento productivo con treinta unidades de vivienda, centrado en el café y con sostenibilidad ambiental. Para desarrollar dicho planteamiento, se definió un trabajo conjunto entre especialistas, estudiantes auxiliares y con «la participación activa del Consejo Comunitario» (figura 14), para adaptar el sistema propuesto a «las condiciones geográficas y climáticas de la zona, haciéndolo viable en términos económicos, ecológicos y culturales» (Universidad Nacional de Colombia, 2019, p. 1).

En la finca El Paramito, lugar del nuevo asentamiento, se realizaron estudios topográficos, percolación (paso lento de fluidos a través de materiales porosos), levantamiento de fuentes hídricas y otros estudios más, necesarios para definir las zonas aptas para ocupación, así como las estrategias pertinentes para proveer los servicios públicos al asentamiento. Estos estudios técnicos sumados a los procesos de participación comunitaria, permitieron construir una propuesta en consenso con la comunidad «tanto para la implantación de las viviendas en el predio como para la configuración de las unidades de vivienda» (Universidad Nacional de Colombia, 2019, p. 1).



Figura 35. Tipo de vivienda definido, finca El Paramito



Fuente: «Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables», 2019.

La tipología de vivienda convenida se expresó en un modelo que implementa

materiales y procesos con un alto grado de industrialización pero que [...] puedan ser ajustados en algún nivel, de acuerdo a las condiciones geográficas y culturales de una población específica, incluyendo técnicas tradicionales y vinculando a las comunidades en los procesos de diseño y de construcción de las mismas. Las casas construidas se instalaron en una ladera cercana al río, alejadas de las áreas de inundación y con una cimentación adecuada conforme al estudio de la zona. («Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables», 2019).

Para tratar las aguas residuales, crearon una red de humedales artificiales para darle tratamiento a las aguas servidas y verter estas, con más pureza, en el suelo. El agua potable fue captada de las quebradas del territorio y sometida a procesos de clarificación, filtración y desinfección, con el fin de hacerlas más aptas para el consumo humano. Respecto a los desechos sólidos, se diseñaron espacios adecuados para recogerlos, donde se deben crear procesos pedagógicos para su separación y reutilización de los orgánicos, como abono en los cultivos. Toda esta propuesta fue referenciada en dos manuales; uno, «especifica las tareas para la fabricación de las partes que componen las unidades»; el otro, es el paso a



paso para «el ensamblaje adecuado de las piezas y el montaje de redes interiores y exteriores de la vivienda», para que la comunidad, con el acompañamiento adecuado, «se apropie del proceso y lleve a cabo la autoconstrucción de su asentamiento» («Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables», 2019).

El objeto de incluir esta experiencia de Sevilla en el análisis para la definición del concepto de vivienda rural étnica es contrastar el planteamiento de vivienda enfocado en una producción industrial en serie, que se distribuye indiscriminadamente por todas las regiones del país (modelo de gestión VISR actual), con un modelo de vivienda alternativo, donde se implementan conceptos de diseño participativo, autoconstrucción, autosostenibilidad y reducción del impacto ambiental, para evidenciar la posibilidad existente, desde otras concepciones, de ofrecer a las etnias, formas de habitar respetuosas de sus representaciones simbólicas, adaptadas a sus necesidades de producción, respetuosas del medio natural y de la reproducción de sus diferentes formas culturales.

5.1. Argumentos para definir la vivienda rural étnica

La Política Nacional de VISR no ha venido considerando el enfoque diferencial para la puesta en marcha de los proyectos de vivienda étnica, necesarios para atender la demanda cuantitativa y cualitativa de este bien. Tampoco existe una normatividad especial que defina directrices para su construcción en estas comunidades.

Puesto que la Constitución nacional de 1991 define el país como un territorio multicultural y pluriétnico y que la teoría sobre enfoque diferencial étnico define el «conjunto de medidas y acciones que garantizan el derecho al acceso de bienes, servicios y oportunidades sociales» (DNP, 2012), para los grupos étnicos nacionales, entonces, estos razonamientos son fundamentales para demostrar la importancia de definir el concepto de vivienda rural étnica, como elemento estructural en la formulación de la política nacional de vivienda rural.

5.1.1. Una aproximación al concepto

Vivienda rural étnica (VRET): Unidad de habitación, familiar o colectiva, que se ajusta a los patrones de vida, necesidades, expectativas y preferencias de los moradores étnicos, para

producir y reproducir sus actividades económicas y comunitarias en armonía y dependencia con su entorno natural.

5.2. La política de vivienda rural como protectora de la VRET

Atendiendo a la existencia de los planes integrales de vida, de las diferentes etnias, la política los asumirá como diagnóstico válido sobre la realidad étnica en los procesos de VISR y coadyuvará a su articulación efectiva, en los planes de desarrollo territorial.

En función de la construcción de una nueva ruralidad que garantice la cohesión territorial para la integración urbano-rural, la política definirá procesos formativos efectivos sobre enfoque diferencial étnico, dirigidos a los diferentes actores (públicos y privados) involucrados en la ejecución de los proyectos VRET, para la ruptura de imaginarios negativos, el entendimiento y la aceptación de las etnias; así se garantizará su posible participación en el desarrollo local, regional y departamental.

Para la postulación al subsidio de vivienda con soporte en los títulos de propiedad o escrituras que respalden esta postulación, la política diseñará nuevas formas de respaldo a nivel comunitario (no familiar), para que todos los pobladores de una comunidad reciban el beneficio de dicho subsidio.

Respecto a la norma sismorresistente (NSR/98 actualizada en el 2010 con NSR-10), que no se cumple en la vivienda étnica tradicional y que impide el mejoramiento de esta, la política generará mecanismos de valoración diferentes, adaptados a las características propias de la forma cultural de construcción de la vivienda étnica, que permitan la aprobación del subsidio para mejoramiento.

Ante la constante solicitud de las comunidades étnicas por mejorar y construir sus viviendas con materiales y técnicas constructivas, propias de su cultura, la política promoverá la investigación en dichos aspectos, como alternativa de su calidad y eficiencia en la construcción de VRET.



Conclusiones

Los proyectos de VISR contruidos para solucionar el déficit de este bien, en los grupos étnicos del país, se han aplicado sin tener en cuenta las diferencias culturales de la población, acarreando insatisfacción, cambios en el uso final de su habitabilidad y ruptura estética del paisaje cultural ancestral construido en sus territorios.

La existencia de ejercicios exitosos para producir VISR, realizados por entes independientes del Estado, permiten vislumbrar la posibilidad de transformar, desde una nueva política pública, la producción industrial en serie de este tipo de vivienda hacia nuevas formas constructivas que integren las representaciones simbólicas, las necesidades de producción, el medio natural y la reproducción de las diferentes formas culturales, propias de los grupos étnicos del país.

6. Lineamientos para la formulación de la Política

A continuación, se presentan un conjunto de lineamientos y recomendaciones para la formulación de la PNVR por parte del MinVivienda, los cuales se originan en el análisis y las conclusiones de los capítulos precedentes.

L1. Armonización de la PNVR a los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

El componente estratégico de la política debe definir objetivos, estrategias y programas concretos, que se orienten al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 11, meta 11.1, que establece que al 2030 debe asegurarse el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles.

Adicionalmente, es importante propiciar la articulación y complementariedad de la PNVR con la política de agua y saneamiento básico, con el fin de avanzar en el cumplimiento del ODS 6, metas 6.1 y 6.3, que establecen que, al 2030, debe lograrse el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, y mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

En este sentido, la PNVR podrá plantear formas alternativas de proveer tanto el agua como el saneamiento básico, acordes y propios de las regiones rurales colombianas.

L2. Concebir una PNVR que respalde la realización progresiva del derecho a una vivienda digna o adecuada y con un enfoque habitacional integrado y diferencial.

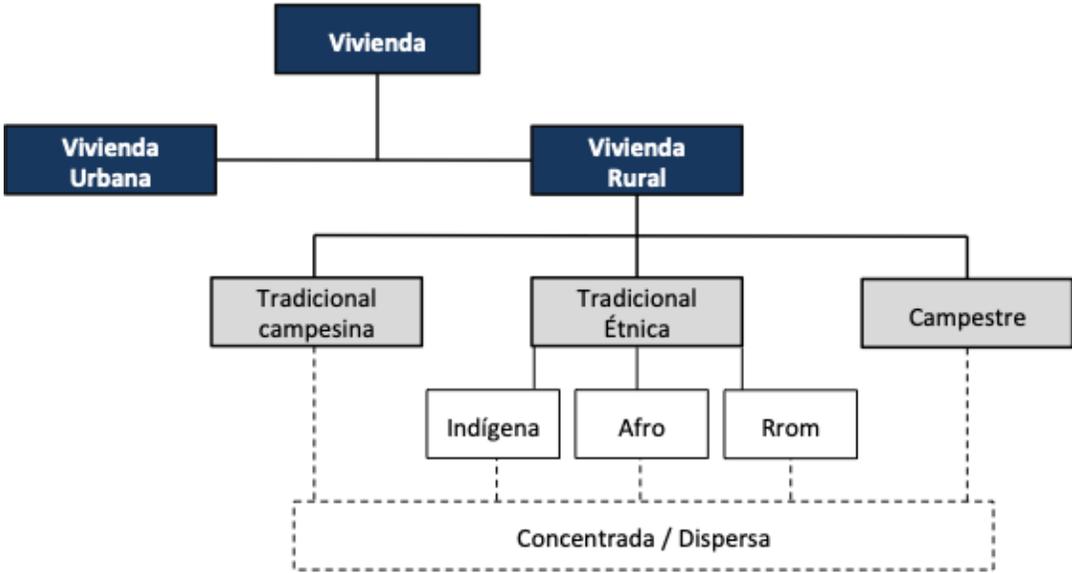
Como lo ha manifestado la Corte Constitucional (Sentencias T-585/06 y T-141/12), la política de VSR no debe equiparar la vivienda con un simple techo, sino que, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para

que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. En tal sentido, la vivienda debe garantizar de forma progresiva el cumplimiento de las de siete dimensiones definidas por las Naciones Unidas (1991): I) seguridad jurídica de la tenencia; II) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; III) gastos soportables; IV) habitabilidad; V) asequibilidad; VI) lugar, y VII) adecuación cultural.

Con el enfoque habitacional integrado y diferencial, la PNVR debe garantizar la provisión de soluciones de vivienda que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, como también que estén bien ubicadas y conectadas, prestando especial atención al factor de accesibilidad, en especial con las infraestructuras, bienes y servicios para el rural disperso. En los centros poblados, deberán estar bien ubicadas y conectadas, prestando especial atención al factor de proximidad y a la relación espacial con las infraestructuras, bienes y servicios que prestan soporte a las actividades residenciales y productivas.

L3. La política, apoyada en el marco legal o normativo, establece y unifica conceptos y definiciones para los procesos de planificación de la vivienda rural.

Figura 36. Propuesta estructura de conceptos asociados a la vivienda rural



Fuente: Elaboración propia.



A nivel nacional y local, los conceptos utilizados para precisar el alcance de las políticas, programas, planes o proyectos de vivienda rural, como también, los ejercicios estadísticos de estimación del déficit, la población y la vivienda, deben estar unificados con el fin de garantizar la complementariedad de acciones y coherencia en su focalización. Al respecto, se propone un marco conceptual que se ajuste al siguiente planteamiento, donde se cuenta con una categoría de vivienda rural, que a su interior agrupa tres tipos de vivienda: tradicional campesina, tradicional indígena y la vivienda campestre.

En consecuencia, deben establecerse las definiciones de cada tipo de vivienda. Se proponen las siguientes:

Vivienda: Edificación cerrada y cubierta, que se construye para ser habitada por personas, a quienes ofrece refugio y protección contra las condiciones climáticas adversas, además de proporcionarles intimidad y espacio para guardar sus pertenencias y desarrollar sus actividades cotidianas.

Vivienda rural: Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, cuyo uso está destinado a la habitación permanente y/o temporal, y que puede desarrollarse de manera individual o concentrada en áreas que garanticen la calidad de vida, seguridad y privacidad, de sus habitantes.

Vivienda rural campesina (o tradicional campesina): Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, cuyo uso está destinado principalmente a la habitación permanente, y que, en el rural disperso, está ligada directamente a la actividad productiva que se desarrolla en el predio donde está implantada.

Vivienda rural étnica (o tradicional étnica): Unidad de habitación, familiar o colectiva, que se ajusta a los patrones de vida, necesidades, expectativas y preferencias de los moradores étnicos, para producir y reproducir sus actividades económicas y comunitarias en armonía y dependencia con su entorno natural.

Vivienda campestre: Edificación dispuesta en el suelo clasificado como rural por el POT, destinada a proveer habitación permanente y/o temporal, para actividades de recreación y



esparcimiento, y que puede desarrollarse de manera individual o concentrada en parcelaciones de vivienda campestre, dentro o fuera de áreas calificadas como suburbanas.

Como se mencionó en el marco de referencia, el Decreto 1232 de 2020 del MVCT incluyó la definición de «vivienda rural dispersa» la cual clasificaría, junto con la vivienda rural concentrada, en la tipología de vivienda rural campesina.

L4. Establecer el concepto de vivienda rural agropecuaria o campesina agropecuaria.

La Política Nacional de Vivienda Rural tendría que destacar la vivienda productiva agropecuaria y generar un concepto que integre elementos de la identidad agropecuaria de sus moradores, en relación con las formas de ocupación, el tipo de cultivo que se desarrolla y de los valores familiares e individuales superpuestos a la arquitectura, para potencializar la eficiencia productiva y elevar la calidad de vida de sus habitantes.

L5. La emergencia social y sanitaria generada por el covid-19 afianza aún más la necesidad de mejorar, desde la PNVR y el marco normativo vigente, las condiciones de higiene y salubridad en las viviendas.

Aunque en la definición de *solución de vivienda de interés social rural* las normas nacionales han señalado que estas deben permitir a los hogares disponer de condiciones mínimas satisfactorias de salubridad, entre otras, en la práctica y según evaluaciones del programa de VISR (DNP, 2017) la satisfacción de los beneficiarios del SFV frente a características de las viviendas como la higiene y la salubridad es media (3.5 de 5.0).

Es necesario garantizar que las viviendas, nuevas o mejoradas, dispongan de agua tratada y los aparatos básicos en baños y cocinas para el aseo personal, como también, el desarrollo de campañas de concientización sobre su uso adecuado.

L6. La PNVR se constituye en la principal herramienta para la implementación de los objetivos, estrategias y acciones del PND en materia de vivienda rural.

Más que una política de gobierno, se requiere una política de Estado que plantee hacia un horizonte de largo plazo, y sobre principios de continuidad y progresividad, acciones que contribuyan a reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Para el corto plazo,



periodo de gobierno nacional actual, es importante que la PNVR concrete la ejecución de las metas previstas en los componentes estratégico y de inversiones, relacionadas con fomentar el acceso adecuado a vivienda rural y ajustar los topes para VIS y VIP rural.

L7. El comportamiento del déficit habitacional rural exige el diseño de una PNVR integral y diferencial.

A diferencia de lo que sucede en las áreas urbanas, en el suelo rural se requieren intervenciones diferenciales en vivienda que den respuesta a las particularidades de la demanda localizada en asentamientos humanos concentrados y dispersos. Las características de la vivienda en el rural disperso deben ajustarse a las necesidades específicas —usos y costumbres— de la población que tiene una interacción más directa con la actividad productiva que se desarrolla en el mismo predio; mientras que la vivienda de los centros poblados rurales no necesariamente deberá estar acompañada de un área para la producción agropecuaria, sin perder de vista características culturales y de entorno que deben prevalecer.

Las modalidades de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda deben atender de forma integral las diferentes variables que componen el déficit cuantitativo y cualitativo para que cumplan con condiciones de vivienda adecuada. Es decir, resolver desde carencias de agua para cocinar (componente con el porcentaje más alto: 36 %) hasta la disponibilidad de espacio para cocina (componente con el porcentaje más bajo: 5 %).

L8. La magnitud del déficit habitacional rural cualitativo (57 %), frente al cuantitativo (23%), amerita que la PNVR promueva mayor equidad en la asignación de presupuesto y de SFV para el mejoramiento de viviendas.

Algunas consideraciones que soportan este lineamiento se sustentan en:

- Reducir el déficit habitacional rural a través de intervenciones en mejoramiento requiere menos inversión y tiempo para la materialización de la solución de vivienda.
- En términos de territorio se mantendrán las dinámicas existentes y elevará la calidad de vida de la población.



- El comportamiento del déficit cuantitativo y cualitativo varía según la región del país. Los datos del censo indican que en la región Pacífica prevalece el déficit cuantitativo y en la Atlántica el cualitativo. La distribución del presupuesto para el programa de VISR debe atender particularidades como esta y focalizarse donde existan condiciones más agudas de déficit habitacional.

L9. El crecimiento físico de los centros poblados, propiciado por el aumento de la población y el número de viviendas, demanda condiciones de entorno adecuadas.

El aumento y el crecimiento de los centros poblados y la parcelación para vivienda campestre, dentro o fuera del suelo suburbano, se constituyen en las dinámicas más importantes en materia de vivienda dentro del suelo rural. La PVR debe promover que se cumplan de manera efectiva los aspectos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.2.3.1) para el ordenamiento de los centros poblados, especialmente lo referente a las normas para la parcelación de áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la autoridad ambiental. Eso permitirá el control de la expansión de estos asentamientos, como también la dotación de servicios y equipamientos que logren elevar la calidad de vida y, por ende, la producción.

L10. La PNVR incentiva el rescate de las funciones principales y complementarias de la vivienda rural campesina.

Se reconoce que, durante la última década, el programa de VISR, con el aumento del área mínima construida (de 36 a 50 m²), propició la adición de nuevos espacios a la solución de vivienda, entre ellos, una alcoba o dormitorio (de dos a tres). Si bien esto fortalece una de sus funciones principales, no promover la creación de otros espacios destinados al depósito o almacenamiento de insumos o herramientas para actividades relacionadas con las actividades productivas que se desarrollan en el predio o con el trabajo y la subsistencia ocasiona que una de las alcobas se utilice para estos fines y no se cumpla el propósito fundamental de reducir el hacinamiento y mejorar la intimidad en las mismas.

Según las evaluaciones del programa de VISR, adelantadas por el DNP y la CGR, con el aumento del área mínima de construcción establecido por el Decreto 1934 de 2015, modificadorio del 1071 de 2015, no se suplen las necesidades de habitabilidad de los



hogares campesinos. El área que puede destinarse a espacios como el salón múltiple, el depósito o cuarto de herramientas y la cocina, no es suficiente.

En la formulación de la PNVR se debe analizar: I) la posibilidad de aumentar el área mínima de construcción de la VISR a partir de una cuantificación más real del área mínima de los espacios que debe contener para que sea habitable; II) la posibilidad de establecer áreas mínimas de construcción diferenciales, teniendo en cuenta aspectos climáticos y culturales, las cuales garanticen la dotación de los espacios necesarios para el cumplimiento de las funciones básicas de una vivienda rural campesina o étnica.

L11. La PNVR incentiva el uso de materiales tradicionales y la construcción de viviendas sostenibles y más amigables con el medio ambiente.

La política debe promover el uso de materiales y sistemas constructivos propios de cada región, lo cual no signifique incurrir en sobrecostos o el agotamiento de recursos naturales. Con lo anterior, se disminuyen dificultades de traslado y costos de transporte de insumos para la construcción, particularmente en el rural disperso.

Con el fin de mejorar las condiciones de higiene en los hogares y las viviendas, la PNVR debe asegurar la construcción y entrega de soluciones de vivienda con acabados adecuados en baños y cocinas, como también los pisos de toda el área cubierta de la vivienda. Adicionalmente, la incorporación de medidas pasivas y activas como la instalación de aparatos ahorradores de agua y energía o ecotecnologías, según las indicaciones de la *Guía de construcción sostenible* emitida por el MVCT (2015).

Adicionalmente, y en la medida que la medición del déficit refleja carencias importantes relacionadas con la inexistencia de servicio de recolección de basuras y la carencia de servicio sanitario, ocasionando el vertimiento directo de residuos sólidos y aguas residuales domésticas a las fuentes de agua, la PNVR debe articular acciones del sector de agua potable y saneamiento básico como las consignadas en el documento CONPES 3810 de 2014, «Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural» que «promueve el acceso a estos servicios en las zonas rurales del país, a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas».

Los procedimientos establecidos por la PNVR y el programa de VISR deben prestar mayor atención a la viabilidad o existencia de estos servicios, tanto en soluciones de vivienda individual como concentrada. Una posible solución es utilizar sistemas alternativos, como requisito previo a la asignación del SFV.

L12. La PNVR fomenta la seguridad de la tenencia de la vivienda.

La política debe promover la generación de mecanismos y programas que permitan a los hogares rurales tener seguridad en la tenencia de una vivienda digna. La política debe propender porque los hogares en arriendo, subarriendo y usufructo tengan seguridad jurídica en las condiciones contractuales de la tenencia de la vivienda. Asimismo, debe permitir que los hogares en posesión sin título de la vivienda tengan la posibilidad de legalizar su condición de tenencia.

L13. La PNVR propende por evitar la desocupación de viviendas rurales.

La política debe promover que se revierta la tendencia de desocupación de las viviendas rurales a través de programas de incentivos a la población rural y la dotación adecuada de bienes y servicios que garanticen condiciones idóneas para su permanencia. Asimismo, debe buscar que los procesos de transformación de sectores rurales tendientes a la consolidación de sectores turísticos con vivienda temporal no desplacen a los residentes originales.

L14. La PNVR de la mano con el ordenamiento territorial.

La PNVR debe propender por el desarrollo compacto de los procesos de urbanización, es decir, los proyectos de VISR deben ubicarse en los centros poblados de forma tal que ayuden a la consolidación de estos, evitando al máximo el aumento en sus perímetros o la creación de «barrios» dentro del suelo rural. Mientras que en el rural disperso, la PNVR debe propender por que los desarrollos de una única unidad de vivienda, en donde el mejoramiento de vivienda, es decir, el déficit cualitativo, cobre relevancia y, de esta forma, frenar la presión e impacto por parte del desarrollo urbanístico en los suelos con mayores aptitudes para la actividad agropecuaria.



De otra parte, las reglamentaciones o normativa relacionada con el proceso de urbanización y construcción deben dar respuesta a las costumbres y dinámicas propias de la ruralidad, en especial variables tales como el umbral máximo de suburbanización densidad y altura, entre otras. Para lo anterior, el Gobierno nacional deberá realizar las reglamentaciones correspondientes y los municipios en sus POT desarrollarlas e implementarlas.

L15. La PNVR reconoce su papel en la ruralidad, y se ubica en el lugar adecuado.

La PNVR deberá reconocer y respetar que los usos principales del territorio rural corresponden a los relacionados con lo agropecuario, en donde la vivienda, existe y debe coexistir como un uso complementario a dicha actividad.

La PNVR deberá formularse reconociendo que tanto los elementos ambientales, así como la seguridad alimentaria de la población, en el mediano y largo plazo, son temas de superior importancia, tal como lo define la CPN, antes que la rentabilidad económica originada por los procesos de urbanización.

L16. La vivienda rural tradicional se constituye en legado y patrimonio cultural del país.

Esta declaratoria, amparada en la PVR, incentiva su investigación con el fin de utilizar los diseños, materiales y procesos constructivos, de forma sostenible y amigable con el medio ambiente, en la producción de la nueva vivienda rural. Los proyectos que se financien con recursos del programa nacional de VISR deberán promover el respeto por la vivienda tradicional rural como manifestación patrimonial cultural del país.

Las universidades y organizaciones dedicadas a la investigación de fenómenos asociados a la arquitectura y la vivienda social pueden sumarse a estas iniciativas aportando elementos para la articulación de las técnicas y materiales de construcción modernos con la arquitectura y la vivienda tradicional.

L17. El mejoramiento de vivienda promovido por la PNVR y el programa de VISR debe conservar y/o rescatar los valores propios de la arquitectura tradicional.



Dentro de las guías o directrices técnicas emitidas por el MVCT, debe señalarse la importancia de preservar el valor arquitectónico tradicional sobre el mejoramiento que requieran las viviendas, por ejemplo, la volumetría, forma de las fachadas y la ornamentación, entre otros aspectos, que le brindan ese carácter tradicional.

L18. Revisión técnica de la pertinencia de las normas sobre sismorresistencia en la vivienda tradicional rural.

En términos generales, el cumplimiento de las normas nacionales de sismorresistencia, las cuales aplican de forma generalizada para todas las edificaciones en diferentes regiones del país. La evaluación del programa de VISR (DNP, 2013) recomendó la realización de estudios que constaten la pertinencia de la aplicación de estas normas, de tal suerte que se enfrente con argumentos la crítica reiterada de algunos sectores de que estas normas imponen costos innecesarios y onerosos a la construcción de la VISR, como también promover el uso de materiales alternativos que ofrezcan condiciones adecuadas de sismorresistencia sin alterar el carácter tradicional de las viviendas.

L19. La PNVR y sus contenidos deben prever escenarios claros de:

- Generación de un plan de acción asociado a la política con claridad de roles, competencias, responsables-actores, recursos asociados, etc.
- Evaluación, lo que impone la construcción de indicadores.
- Seguimiento, control y auditoría.
- Acciones de blindaje electoral frente a recursos y acciones, y la garantía de que trasciendan los Gobiernos de turno que permitan mejores prácticas sobre la continuidad de las directrices de política y su plan de acción (a partir de definir plazos superiores a las administraciones de turno).

L20. Preservar el patrimonio cultural arquitectónico y agropecuario para fortalecer el territorio rural.

- La Política Nacional de Vivienda Rural tendría que potencializar el territorio rural, fomentar la preservación y valoración del patrimonio arquitectónico en cuanto lugar de vivienda como de productividad y la recuperación de la cultura constructiva ancestral



para desarrollar procesos sostenibles que mejoren la calidad de vida de la población rural e impulsen dicho patrimonio hacia desarrollos económicos que exalten las particularidades locales campesinas, étnicas y paisajísticas identificadoras de la diversidad rural del país.



Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación Distrital. (2018). *Bogotá mejor en planos: una mirada cartográfica de la ciudad*. Recuperado de https://books.google.com.co/books/about/Bogot%C3%A1_mejor_en_planos.html?i=d=asXhvgEACAAJ&redir_esc=y

Arévalo, M. (2011). *Tensiones culturales en la estructuración del ordenamiento territorial a partir de la vivienda de interés social referido a comunidades indígenas. Caso: Comunidad Sáliba, resguardo Duya* (trabajo de grado Maestría en Ordenamiento Urbano Regional). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas* (Serie Estudios y Perspectivas 31). Bogotá: Cepal.

¿Cómo es una casa campestre? (2013). Bosques del Paraíso. Desarrollos Campestres. Recuperado de <http://bosquesdelparaíso.com/blog/ver/4>

Concejo de Medellín. (2006). Acuerdo Municipal 46. “Con el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia, 1991. Ley 3 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia, 1991. Ley 9 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia, 1997. Ley 388 “Ley de Desarrollo Territorial”.



Congreso de la República de Colombia, 1999. Ley 505 “Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996”.

Congreso de la República de Colombia, 2008 Ley 1185 “por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones”

Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 1450 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

Congreso de la República de Colombia, 2011. Ley 546 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de vivienda, señala los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, crea instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, y dicta medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda”.

Congreso de la República de Colombia, 2015. Ley 1753 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Consejo Municipal de Valledupar, 2011. Acuerdo 021 “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Valledupar.

Consejo Municipal de Chía, 2000. Acuerdo 017 “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Chía”.

Consejo Municipal de Tunja, 2014. Acuerdo 0016 “Por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial de Tunja adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 0014 del 2001”.

Contraloría General de la República (CGR). (2014). Informe de auditoría a políticas públicas «Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: instrumento de la política de VISR en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014». Bogotá. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479040/MADR+->

+Subsidio+para+VISR%2C+vigencias+2011%2C+2012%2C+2013+y+2014.pdf/4f3bb1e6-b7a4-43b4-bff7-0ed49f707452?version=1.0

Contraloría General de la República (CGR). (2017). Evaluación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural 2012-2015. Bogotá.

Corantioquia. (2007). *Densidades máximas para vivienda en el área rural de la jurisdicción de Corantioquia. Documento de soporte a la Resolución 9328 del 20 de marzo de 2007.* Recuperado de <https://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Publicaciones/Documento%20t%C3%A9cnico%20densidades%20poblacionales.pdf>

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare). (2006). Acuerdo 173 de 2006, “Por el cual se establecen las normas generales y las densidades máximas de ocupación de vivienda para parcelaciones en el suelo rural del Suroriente del Departamento de Antioquia”.

Corte Constitucional. [C.C.], septiembre 13, 2012. M.P: J. Pretelt, Sentencia T-717/192. Colombia.

Corte Constitucional. [C.C.], marzo 1, 2012. M.P: H. Sierra, Sentencia T-141/12. Colombia.

Corte Constitucional. [C.C.], enero 23, 2015. M.P: G. Mendoza, Sentencia T-024/15. Colombia.

Correa, T. (2000). Conceptualización de la vivienda rural en Panamá. En J. González y M. Villar, (eds.), *II Seminario y taller iberoamericano sobre vivienda rural y calidad de vida en los asentamientos rurales* (vol. 1, pp. 37-40). México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Comunidad afro proyecta construcción de viviendas rurales saludables (15 de noviembre de 2019). *Agencia de noticias UN.* Recuperado de <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/comunidad-afro-proyecta-construccion-de-viviendas-rurales-saludables.html>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2007). Cartilla de conceptos básicos e indicadores demográficos. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/eticos/cartilla_quibdo.doc

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). Manual de diligenciamiento. Cuestionario para hogares.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Manual de conceptos*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-glosario.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2019. Recuperado de <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/study-description>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Metodología déficit de Vivienda. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Enfoque étnico. Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, raizales y pueblo rom*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Evaluación Institucional y de Resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, VISR 2000-2011. Informe final. Unión Temporal G|Exponencial-Ipsos.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural* (documento CONPES 3810). Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo (informe para la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2004). *Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US \$30 millones con el fin de financiar vivienda de interés social rural 2005-2007* (documento CONPES 3304). Bogotá: DNP.

Fals-Borda, O. (1956). *Aspectos psicosociológicos de la vivienda rural colombiana*.

Guillott, J. (2019). *Prototipo de vivienda rural sostenible y productiva para el aprovechamiento del ecoturismo en Cajamarca Tolima* (trabajo de grado). Facultad de Arquitectura, Universidad La Gran Colombia. Bogotá. <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5611/MONOGRAFIA%20PROTOTIPO%20DE%20VIVIENDA%20RURAL%20SOSTENIBLE%20Y%20PRODUCTIVA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DEL%20ECOTURISMO%20EN%20CAJAMARCA%20TOLIMA.pdf?sequence=1>

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición*. Recuperado de https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, 2015. Decreto 1934 "Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural -VISR-"

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT. (2015). *Guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones*. Recuperado de <http://ismd.com.co/wp-content/uploads/2017/03/Anexo-No-1-Gu%C3%ADa-de-contrucci%C3%B3n-sostenible-para-el-ahorro-de-agua-y-energ%C3%ADa-en-las-edificaciones.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2007). Decreto 3600, «por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones».

Mosquera, G. (2014). *Vivienda y arquitectura tradicional en el pacífico colombiano*. Ciudad: AECID, Universidad del Valle, Universidad del Pacífico.

Phillips, M. (2005). *Rural Gentrification and the Production of Nature: A Case Study from Middle England*. United Kingdom: Department of Geography, University of Leicester.

Presidencia de la República, 2000. Decreto 1133 “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República, 2010. “Decreto 1120 “Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005”.

Presidencia de la República, 2010. “Decreto 1120 “Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005”.

Presidencia de la República, 2015. “Decreto 1077 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.



Presidencia de la República, 2015. “Decreto 1071 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Presidencia de la República, 2020. Decreto 1232, «Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial».

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Recuperado de https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/newsletter12/887_spa.pdf

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

Ramírez, J. (enero, 2019). *Instituto de Crédito Territorial (ICT)*. Banrepcultural. Recuperado de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/instituto-de-credito-territorial-ict>

Rivero, S. (2007). El uso masivo de la tierra como material de construcción en Colombia. Apuntes. *Revista de Estudios sobre Patrimonio Cultural*, 20(2). Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/apun/v20n2/v20n2a15.pdf>

Roa, A. (2016). *Hábitat y arquitectura en Colombia. Modos de habitar desde el prehispánico hasta el siglo XIX*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Rodríguez, L. (Junio-diciembre, 2011). Transformación de la vivienda indígena. Proyectos de desarrollo e influencias externas. *La Bitácora*, 19, 167-179.



Sánchez, C., y Jiménez, E. (junio, 2010). La vivienda rural. Su complejidad y estudio desde diversas disciplinas. *Revista Luna Azul*, (30). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n30/n30a10.pdf>

Sánchez, Q. (agosto, 2006). Cambios operativos y funcionales en la vivienda rural en zona de expansión demográfica. *Psicología para América Latina*, (7), 1-18. Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2006000300009

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2017). *Guía mecanismos de gestión y financiación del suelo rural. Aportes técnicos para su incorporación como parte del ordenamiento territorial agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2019). *Bases para la definición de criterios técnicos sobre el uso y planificación de las categorías de suelo rural de desarrollo restringido*. Bogotá. Documento sin publicar.