

**PROPUESTA METODOLÓGICA DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS EN
MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA PARA EL ACCESO A RECURSOS
PROVENIENTES DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE
NIVEL CENTRAL.
CASO DE ESTUDIO MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ”**

CRISTIAN RODOLFO PÉREZ HERNÁNDEZ

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA
FACULTAD DE EDUCACIÓN PERMANENTE Y AVANZADA
ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN TERRITORIAL
BOGOTÁ D.C.
2019**

**PROPUESTA METODOLÓGICA DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS EN
MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA PARA EL ACCESO A RECURSOS
PROVENIENTES DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE
NIVEL CENTRAL.
CASO DE ESTUDIO MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ”**

CRISTIAN RODOLFO PÉREZ HERNÁNDEZ

**Monografía para optar por el título de Especialista en
Planeación Territorial**

**Orientador
JOHN FREDY RAMÍREZ RÍOS
MSc Urbanismo**

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA
FACULTAD DE EDUCACIÓN PERMANENTE Y AVANZADA
ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN TERRITORIAL
BOGOTÁ
2019**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Director de la Especialización

Firma del calificador

Bogotá D.C., Febrero de 2019

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
OBJETIVOS	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE TRABAJO.	13
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	14
JUSTIFICACIÓN	15
1. MARCO TEÓRICO	16
1.1. ANTECEDENTES	16
1.2. CARACTERIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS	17
1.3. DIAGNOSTICO	18
1.3.1. Gestión del gobierno municipal	18
1.3.1 1 análisis documental de los planes de desarrollo municipal desde el año 2008	18
1.3.1 2 Plan de desarrollo 2008-2011	19
1.3.1 3 Plan de desarrollo 2012- 2015	20
1.3.1 4 Plan de desarrollo 2016-2019	21
1.3.2 Políticas planteadas para solucionar las necesidades de vivienda	22
1.3.2 1 Propuestas del plan de desarrollo 2008- 2011	22
1.3.2 2 Propuestas del plan de desarrollo 2012 -2015	23
1.3.2 3 Propuestas del plan de desarrollo 2016 -2019	24
1.3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PLANES DE DESARROLLO	24
1.4. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	26
1.4.1 Mecanismos por los que los municipios están accediendo a recursos para el mejoramiento de vivienda	26
1.4.1 1 Bolsas concursables de asignación	27
2 RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	37
2.1 LOGROS Y LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN DE RECURSOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.	37
3 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACIÓN	40
3.1 DE LA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	40
4 CONCLUSIONES	46

5. RECOMENDACIONES	50
5.1 QUE HACER PARA MEJORAR LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO	50
5.2 ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	51

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1 Cuadro Resumen Objetivo Sectorial De Vivienda De Metas De Resultados Esperados	20
Cuadro 2 Cobertura De Vivienda Por Hogar	21
Cuadro 3 Cobertura De Alcantarillado Rural	22
Cuadro 4 Programa de Vivienda 2008-2011	22
Cuadro 5 Programa Vivienda Digna Para Todos- PDM 2012-2015	23
Cuadro 6 Programa Vivienda Digna Para La Población- PDM 2016-2019	24
Cuadro 7 Características Del Concurso De Esfuerzo Territorial	27
Cuadro 8 Etapas Del Proceso De Mejoramiento De Vivienda	29
Cuadro 9 Reglamentación del subsidio de vivienda decreto 1160 de 2010	31
Cuadro 10 Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda de interés social rural	33
Cuadro 11 Distribución De Ingresos El Espino Boyacá Año 2017	37
Cuadro 12 Distribución De Los Ingresos Corrientes	38
Cuadro 14 Propuesta De Proyectos Productivos	44
Cuadro 13 planes de mejoramiento de vivienda propuestos vs ejecutados	47
Cuadro 16 Estrategias Para Mejorar las Finanzas del Municipio	50
Cuadro 16. (Continuación)	51
Cuadro 17 Modelo del plan de acción	54

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1 Distribución De Los Ingresos Corrientes	38
Gráfico 2 Unidades De Producción Agropecuaria	42
Gráfico 3 División Veredal Del Espino	44

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1 Diagnostico Cuantitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2005	18
Tabla 2 Diagnostico Cualitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2005	19
Tabla 3 Diagnostico Cuantitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2016	20
Tabla 4 Diagnostico Cualitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2016	21
Tabla 6 Cobertura De Alcantarillado	22

RESUMEN

Los municipios de sexta categoría se caracterizan por la falta de recursos y una alta dependencia de las transferencias de la nación tanto para su funcionamiento como para la ejecución de políticas sociales que permitan disminuir los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, por lo tanto el gobierno central destina recursos para satisfacer las necesidades de vivienda de todos los municipios del país, sin embargo existen una serie de requisitos que los entes territoriales oferentes de proyectos de mejoramiento de vivienda deben cumplir al momento de estructurar los proyectos y dado que las entidades otorgantes evalúan los proyectos acorde a esas características puntuales es necesario que estos sean establecidos bajo dichos lineamientos; con base en las anteriores consideraciones y a la realidad financiera de los municipios de sexta categoría se da la posibilidad de que los entes territoriales que no estén en capacidad de gestionar y estructurar dichos proyectos, por lo tanto no son escogidos y finalmente no pueden hacer frente a las necesidades existentes en su población en temas relacionados al déficit de vivienda.

Por lo tanto, es necesario establecer una metodología alternativa que permita que los municipios y las personas por iniciativa propia mediante esquemas asociativos establezcan planes, programas y proyectos de vivienda que busquen desligarse de la dependencia estatal y se busque el desarrollo de políticas locales y esfuerzos individuales que apoyados por cooperación de entidades no gubernamentales desarrollen proyectos que disminuyan el alto nivel de NBI.

Como sustento a lo planteado en el desarrollo del presente documento se pretende dar una mirada a los logros obtenidos por el municipio el Espino en materia de mejoramiento de vivienda, las dificultades que se han presentado y realizar de manera general un diagnóstico que ilustre la realidad y eficacia de la política estatal aplicada en el municipio objeto de estudio.

Finalmente se buscará dar una ejemplificación de los mecanismos alternativos existentes o que han sido utilizados en otros entes territoriales para dar solución a las necesidades dejando de lado únicamente la dependencia del estado central para la consecución de recursos.

Palabras claves: Mejoramiento de Vivienda, Subsidios de Vivienda, PDM (Plan de Desarrollo Municipal), Financiación Estatal, Descentralización, Gestión de Recursos, Bolsas de Vivienda, Economía Solidaria, Asociación Municipal, Esfuerzo Propio, Acción Comunal, INURBE (Instituto Nacional de la Vivienda de Interés Social y de la Reforma Urbana)

ABSTRACT

Sixth-grade municipalities are characterized by a lack of resources and a high dependence on the transfers of the nation both for its operation and for the implementation of social policies to reduce the high rates of basic needs Unsatisfied, therefore the central government destines resources to meet the housing needs of all the municipalities of the country, however there are a number of requirements that the territorial entities offering housing improvement projects They must comply at the time of structuring the projects and since the granting entities evaluate the projects according to these specific characteristics it is necessary that these are established under these guidelines; Based on the previous considerations and the financial reality of the sixth-grade municipalities, it is possible that the territorial entities that are not able to manage and structure these projects, therefore are not chosen and finally do not They can cope with the existing needs in their population on issues related to housing deficits.

Therefore, it is necessary to establish an alternative methodology that allows municipalities and people on their own initiative through associative schemes to establish plans, programs and housing projects that seek to detach themselves from the State unit and seek the development of local policies and individual efforts supported by cooperation from non-governmental entities to develop projects that decrease the high level of NBI.

As a sustenance to what was raised in the development of this document is intended to give a look at the achievements of the Municipality of Hawthorn in the area of improvement of housing, the difficulties that have been presented and perform in a general way a diagnosis that Illustrates the reality and effectiveness of the State policy applied in the municipality under study.

Finally, it will be sought to exemplify the existing alternative mechanisms or that have been used in other territorial entities to solve the needs, leaving aside only the dependence of the central State for the achievement of Resources

Keywords: Housing Improvement, Housing Subsidies, PDM (Municipal Development Plan), State Financing, Decentralization, Resource Management, Housing Exchanges, Solidarity Economy, Municipal Association, Self-Effort, Community Action, INURBE (National Housing Institute of Social Interest and Urban Reform)

INTRODUCCIÓN

La política social es fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que tienen mayores dificultades para acceder a la cobertura de las necesidades básicas; la vivienda en Colombia es una de estas necesidades básicas que presenta altos niveles de insatisfacción según los datos del censo 2005 se estimó que el 36,21% de los hogares del país presento algún tipo de déficit ya sea de tipo cualitativo o cuantitativo.

Dados los altos precios de la vivienda y las condiciones económicas de la población en general la política gubernamental planteada fue la intervención directa por parte del estado, para lo cual se generaron políticas de subsidios y mecanismos de focalización de dichos subsidios de tal forma que los recursos sean entregados a las personas que realmente lo necesitan.

Dichas políticas no alcanzan a satisfacer todas las necesidades existentes y muchos entes territoriales ni siquiera están en capacidad de estructurar proyectos para poder acceder a dichos recursos.

Por tal motivo en el presente documento se presenta una propuesta alternativa que ayude a generar una metodología de tal forma que los municipios tengan opciones diferentes a los mecanismos tradicionales con los cuales se pueda acceder a los recursos destinados por el gobierno central para programas de mejoramiento de vivienda, de tal forma que los proyectos que se estructuren sean concordantes con los lineamientos establecidos por las entidades otorgantes y los proyectos sean seleccionados para realizar la asignación de recursos de tal forma que los proyectos plateados puedan ser ejecutados, pero también se inicie a pensar en opciones diferentes de tal forma que se utilicen los mecanismos alternativos de financiación que en la legislación colombiana son permitidos y además se busquen estrategias encaminadas a buscar el fortalecimiento de la economía de las personas de forma tal que por sí mismas puedan satisfacer sus necesidades.

Se pretende realizar un análisis de los planes de desarrollo del municipio el Espino Boyacá en temas relacionados con las políticas de mejoramiento de vivienda, revisando los proyectos realizados y los mecanismos de financiación utilizados para poder determinar si existen algunas falencias en temas relacionados a la participación en las bolsas de vivienda que ofrece el gobierno central, además se pretende analizar qué tipo de proyectos se han presentado así como las cantidades de soluciones de vivienda esperadas en cada uno de los planes de desarrollo y las que finalmente se han podido realizar.

El trabajo busca mediante la utilización de la normatividad vigente mejorar las posibilidades que tienen los entes territoriales al momento de conseguir recursos para la financiación de los proyectos de tal forma que con los anteriores análisis finalmente es planteada una metodología alternativa que sea aplicable en centros poblados que tengan características similares es decir los municipios catalogados como de sexta categoría.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Generar una propuesta metodológica que facilite a los municipios de sexta categoría la consecución de recursos para ejecutar programas de mejoramiento de vivienda.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisar la gestión del gobierno municipal en el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal desde el año 2008 para el mejoramiento de la vivienda en el municipio el Espino Boyacá.
- Identificar los mecanismos por los que los municipios están accediendo a recursos para el mejoramiento de vivienda.
- Identificar los logros y limitaciones en la ejecución de recursos para el mejoramiento de vivienda.
- Formular una metodología para que los municipios pueden crear proyectos de implementación y mejoramiento de vivienda bajo los lineamientos del gobierno central para facilitar la consecución de recursos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿De qué forma el municipio El Espino Boyacá accede a los recursos de programas de mejoramiento de vivienda establecidos por el gobierno central, se han explorado opciones alternativas para su financiamiento?

La idea central del proyecto está en generar un diagnóstico general de la política de vivienda en el municipio y finalmente generar un bosquejo de manual metodológico que permita evidenciar los mecanismos de financiación alternativa para así lograr en lo posible dejar de lado la dependencia estatal logrando que los proyectos se puedan ejecutar sin tener que depender únicamente de la gestión de recursos del nivel central con todas las dificultades que ello conlleva y apuntar a soluciones más locales con apoyo de la empresa privada y cooperación de ONG y proyectos de cooperación internacional que destinen recursos para mejorar calidad de vida de poblaciones con escasos recursos, otro apartado fundamental a tener en cuenta es la necesidad de que la población sea vinculada en el desarrollo de los mismos así como la búsqueda de financiación alternativa. Se plantea establecer un caso de estudio en el municipio del Espino Boyacá, analizando los programas de mejoramiento de vivienda que se han establecido en los últimos tres periodos de gobierno municipal.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE TRABAJO.

Para el MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ¹ que es un ente territorial ubicado al norte del departamento de Boyacá, tiene una población de 2.738 personas según el diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019, distribuida en un 41.67% en el área urbana y 58.32% en el área rural La principal fuente de ingresos de la población en el área urbana está asociada con el comercio puntual y la prestación de servicios no especializados, en el área rural la principal labor es la agricultura y la ganadería; la industria láctea es el segundo renglón en la economía del municipio, la distribución de la tierra se caracteriza por la predominación de pequeñas parcelas dedicadas a cultivos no tecnificados.

El municipio tiene cobertura de servicios públicos básicos como son agua luz y alcantarillado para la totalidad de los predios de casco urbano, para el área rural existe cobertura del 85% en energía eléctrica, la cobertura de acueducto en el casco urbano es del 100% y en la zona rural existen acueductos verdales los cuales actualmente funcionan pero necesitan inversiones para la realización de mantenimiento; en temas de alcantarillado predominan los pozos sépticos, acorde

¹ MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

al informe de diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019 existían 12 viviendas que no cuentan con servicios sanitarios.

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

En el municipio El Espino Boyacá, según los datos observados en los planes de desarrollo municipal a partir del año 2008 y los datos recopilados en el censo del SISBEN III/2015, se puede observar que el municipio en general presenta un déficit de vivienda de tipo cuantitativo de 4.5% que hace referencia al porcentaje de viviendas faltantes comparados con la cantidad de hogares. En términos cualitativos el déficit es de 45.3% que hace referencia a la mala calidad de materiales utilizados en la construcción de las viviendas, al deterioro o a la inexistencia de instalaciones sanitarias que garanticen el mínimo de comodidades para la habitabilidad y funcionamiento de las mismas.

Con base en los datos anteriores, se puede observar que el déficit cualitativo es la mayor problemática existente en el municipio en lo que a temas de vivienda se refiere y considerando que la situación económica de la mayoría de los hogares asociada a un bajo grado de escolaridad y a las pocas oportunidades de empleo se dificulta la consecución de recursos que permitan mejorar por si solos sus condiciones de vida, entre estas el mejoramiento de la vivienda.

Dadas las anteriores consideraciones y observando que en los planes de desarrollo municipal se ha planteado la necesidad de disminuir dichos déficit y se ha realizado el diagnóstico de la situación, se evidencia que en la ejecución no se ha logrado cumplir con los objetivos ya que no se han generado programas de mejoramiento de vivienda que permitan disminuir de forma significativa dichos déficits, esta falencia puede estar asociada a falta de participación del municipio en los programas promovidos por el estado central para atender las necesidades de vivienda o la estructuración de proyectos sin seguir los lineamientos preestablecidos por las entidades otorgantes de subsidios.

JUSTIFICACIÓN

Desde la Constitución Política de Colombia en su artículo 51 se hace referencia al derecho que todos los colombianos tienen para acceder a una vivienda digna y a su vez establece que el estado debe generar planes que promuevan el desarrollo de programas de vivienda para que las personas con menos recursos puedan lograrlo; lo anterior con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas dado que la tenencia de una vivienda dignifica y ayuda al mejoramiento de las relaciones interpersonales y al desarrollo de la unidad familiar. Desde el ámbito personal por ser oriundo del municipio El Espino soy conocedor de las características generales del mismo y tengo claro que la falta de vivienda de calidad es uno de los factores que ameritan darle una mayor atención dentro de las estrategias de gobierno municipal. Desde el ámbito educativo partiendo de mi formación como Ingeniero Catastral y Geodesta y ahora bajo los lineamientos de la especialización en Planeación Territorial se busca la participación en la solución de problemáticas sociales que bajo el conocimiento de las normas y mecanismos de cooperación del estado se pueden apoyar procesos en los entes territoriales encaminados a la solución de necesidades básicas de las poblaciones menos favorecidas, “de esta manera se está vinculando la planeación territorial no solo a la organización de los territorios bajo lineamientos netamente técnicos y normativos sino que se está pasando al ámbito social en temas de vivienda que es desde su constitucionalización una política social”² en las cuales las ramas del conocimiento deben interferir con el fin de apoyar el desarrollo integral de las personas y apoyarlos en la consecución del libre desarrollo

Por tal motivo es necesario desde los espacio académicos generar metodologías que apoyen a los municipios en la toma acertada de decisiones a partir del conocimiento de la norma y de la utilización de aspectos técnicos propios de cada rama del conocimiento; acorde a dichas consideraciones se plantea la necesidad de formulación de un proyecto que enmarque dichas características por lo que se pretende realizar una metodología que permita a los municipios estructurar proyectos acorde a los lineamientos de las entidades otorgantes de subsidios de vivienda saliendo del enfoque tradicional de financiación por parte del estado y buscando alternativas de esfuerzo propio y gestión de recursos de entidades no gubernamentales que brindan apoyo en temas sociales a población con bajos recursos.

² OSUNA PATIÑO, Néstor. El derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado social de Derecho. Controversias sobre su aplicación judicial. [Sitio web]. Bogotá D.C: Revista Derecho del Estado. Vol 14, p. 95-110. 2003. [Consultado 12, Mayo, 2018]. Archivo en Pdf. disponible en. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/813>

1. MARCO TEÓRICO

1.1. ANTECEDENTES

En Colombia se han establecido políticas y entidades en búsqueda de disminuir las deficiencias en temas de accesibilidad a vivienda, inicialmente se creó el ICT (Instituto De Crédito Territorial) cuya naturaleza como entidad pública fue un rol de autoridad en lo concerniente a la arquitectura, el urbanismo y el desarrollo urbano, a partir de la constitución Política de 1991 se establecen políticas que buscan que el acceso a la vivienda se garantice para todos los habitantes del país³, a raíz de estas consideraciones se establecieron políticas que buscan que el elevado costo de la vivienda no sea un impedimento para que las clases menos favorecidas puedan tener acceso a la vivienda, como respuesta y para realizar dicha intervención se crean dos mecanismos para garantizar el acceso a la vivienda social, el INURBE (Instituto Nacional De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana) Y El Sistema De Subsidios A La Demanda De Vivienda⁴ el INURBE fue en su momento la entidad encargada de realizar la normatividad relacionada con los subsidios habitacionales, administrar subsidios a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos es decir el INURBE fue el encargado de canalizar recursos del gobierno central para que con su asesoría entidades locales y organizaciones populares de vivienda desarrollaran los proyectos que sus comunidades necesitaran, posteriormente en el año 2003 se liquida el INURBE y se crea FONVIVIENDA entidad que hasta la fecha es la encargada de administrar y fomentar los subsidios para el mejoramiento de vivienda en Colombia.

Como complemento a la política de vivienda en el año 1997 con la formulación de la ley 388 se establecieron políticas de ordenamiento territorial que buscan darle un mejor uso al suelo buscando la consolidación y diferenciación de los tipos de suelo; se realizó la diferenciación entre suelos urbanos y rurales, se establecieron las zonas de protección y mitigación de impactos de orígenes natural, pero a lo que propiamente vivienda se refiere es que la ley 388 buscaba dar herramientas a los municipios para que además de generar planes de ordenamiento territorial se busquen los mecanismos para prevenir la especulación de precios del suelo urbanizable y así evitar una mayor problemática a nivel de precios para las personas de menores ingresos.

³ GOOSSENS, Maarten, GÓMEZ MENESES Jaime Enrique. Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del instituto de crédito territorial en Bogotá D.C. 1964 – 1973. [Sitio web]. Santiago de Chile: Revista INVI, Vol 30, p. 121-148. ISSN 0718-1299. [Fecha de consulta: 11 de abril de 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25840411005>

⁴ CHIAPPE DE VILLA, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. [Sitio web]. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1211-P. 1999. ISBN: 92-1-321494-4. p.1-50 [Fecha de consulta: 15 de abril de 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5287/1/S995336_es.pdf

Para personas con ingresos dentro del rango de los dos a cuatro salarios mínimos se estableció que las cajas de compensación de naturaleza privada gestionasen subsidios para programas de vivienda de los trabajadores afiliados, esta política se mantiene actualmente y forma parte de los mecanismos con los que el estado cuenta para satisfacer la demanda de vivienda.

El principal mecanismo por el que se asignan subsidios en Colombia es el SISBEN (Sistema De Identificación Y Clasificación De Potenciales Beneficiarios De Los Programas Sociales) El cual se creó por disposición del documento conpes social 22 en enero de 1994 mediante el cual se establecen los criterios generales, instrumentos y acciones de seguimiento y control para la determinación, identificación y selección de beneficiarios por parte de los municipios y distritos, posteriormente se emitió la resolución 65 de 1994 que dispuso que los beneficiarios del gasto social o subsidios se identificaran a través de la estratificación socioeconómica, de esta manera se consolidó la forma por la cual la destinación de recursos para satisfacer necesidades de las personas menos favorecidas en el estado colombiano y es además una de las formas de intentar realizar una redistribución de riqueza y a su vez garantizando los derechos constitucionales inherentes a todos los ciudadanos entre estos el derecho a la vivienda digna.

1.2. CARACTERIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS

Es necesario hacer enfoque en las deficiencias que existen las viviendas para así poder tener claridad en las soluciones que hay que buscar, dado que es necesario determinar si las condiciones son de falta de vivienda o de vivienda de mala calidad, por este motivo se tiene en cuenta la caracterización dada por el DANE para la agrupación de los déficit de vivienda existentes.⁵

Deficiencias cuantitativas: Corresponde a los hogares que se habitan en viviendas con hacinamiento no mitigable, hogares que comparten la vivienda y viviendas que están construidas con materiales de desecho, lo que se convierte en el indicador de falta de viviendas por lo que es necesario la construcción de vivienda nueva.

Deficiencias cualitativas: hacen referencia a hogares que habitan en viviendas construidas con materiales apropiados pero que no están terminadas u adecuadas en su totalidad, aquí se ubican los pisos en tierra, las cocinas en mal estado, la carencia de servicios públicos, la falta de infraestructura sanitaria entre otros que son de vital importancia para correcto funcionamiento y que disminuyen la calidad de vida y la comodidad de las personas.

⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Déficit De Vivienda. [sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. investigaciones/boletines/censo. p.1-10 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

1.3. DIAGNOSTICO

1.3.1. Gestión del Gobierno Municipal Los gobiernos municipales deben incluir dentro de sus propuestas los temas relacionados con la cobertura de las necesidades de vivienda existentes en su municipio, lo que se busca es garantizar el acceso a vivienda a todos sus habitantes de tal forma que se garantice el derecho constitucional de que toda persona en el territorio colombiano tenga acceso a un techo digno, dichas políticas en municipios de sexta categoría deben ser apoyadas desde las administraciones locales y se debe garantizar la consecución de recursos de tal forma que se den soluciones reales, la forma más eficaz de garantizar el bienestar de la población es mediante la articulación de políticas que encaminen los programas y los proyectos enmarcados dentro del plan de ordenamiento territorial, aterrizados en los planes de desarrollo y priorizándolos en los presupuestos anuales, dado que la escasez de recursos a nivel local se convierten en la principal problemática es necesario definir los mecanismos de consecución de recursos para lograr los objetivos.

A continuación, se muestran los antecedentes en el municipio el Espino Boyacá en temas relacionados con las políticas de gestión municipal para el mejoramiento de vivienda, analizando y comparando los planes de desarrollo a partir del año 2008, esta revisión se hace con el fin de poder determinar la evolución histórica de la problemática y los logros de cada administración en la reducción de dicho déficit.

1.3.1 1 Análisis Documental de Los Planes de Desarrollo Municipal Desde El Año 2008 Se busca realizar un análisis de los componentes de política del sector vivienda en temas de diagnóstico de cada uno de los planes de desarrollo que se han implementado para determinar en qué estado inicia cada uno de ellos, se busca determinar si se evidencian programas establecidos para dar solución a las necesidades básicas insatisfechas en temas de vivienda y por último se pretende verificar si efectivamente se logró una disminución de los índices determinando así la efectividad del plan.

A continuación, se muestra una información base tomada de los resultados del censo de población y vivienda del año 2005 cuya fuente oficial es el departamento nacional de estadística DANE.

Tabla 1 Diagnostico Cuantitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2005

Datos censo nacional población y vivienda 2005					
Diagnostico cuantitativo de vivienda municipio el espino para el año 2005					
Zona	Viviendas existentes	Hogares existentes	Cobertura	Déficit %	Déficit cuantitativo
Urbana	324	353	91,78	8,22	29
Rural	503	511	98,43	1,57	8
Total	827	864	95,71	4,29	37

Nota: La información contenida en la tabla corresponde a: DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Déficit De Vivienda. [sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. investigaciones/boletines/censo. p.1-10 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible

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

Tabla 2 Diagnostico Cualitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2005

Datos censo nacional población y vivienda 2005					
Diagnostico cualitativo de vivienda municipio el espino para el año 2005					
Zona	Viviendas existentes	Hogares existentes	Cobertura	Déficit %	Déficit cualitativo
Urbana	324	353	72,83	27,17	88
Rural	503	511	15,50	84,50	425
Total	827	864	37,96	62,04	513

Nota: La información contenida en la tabla corresponde a: DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Déficit De Vivienda. [sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. investigaciones/boletines/censo. p.1-10 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

Acorde a los datos de los cuadros anteriores se puede observar que el déficit más significativo está relacionado al entorno cualitativo de las viviendas en general ya que en un 62% presenta déficit relacionado con alguna falencia para su correcta habitabilidad, el problema está más acentuado en el área rural dado que los índices llegan a un 84,5% lo que permite observar que la población rural del municipio vivía en precarias condiciones, en el ámbito cualitativo el área urbana presenta problemáticas en un 27,17% de las viviendas.

En el ámbito cuantitativo la problemática esta menos marcada dado que en total se presenta un déficit de 4,29% teniendo los índices más altos en el área urbana con cerca de 8,22% mientras que el área rural tiene un 1,5% de déficit cuantitativo. Estas consideraciones iniciales permiten enfocar el estudio del caso a la parte cualitativa principalmente dado su déficit tan alto.

1.3.1 2 Plan De Desarrollo 2008-2011. En el plan de desarrollo 2008 - 2011 no se presenta un punto base de déficit de vivienda, se plantea un objetivo de reducción de dicho déficit, pero no existe claridad en el punto de partida para la realización del análisis, por tal motivo la línea base a tomar para el presente trabajo serán los datos que se obtuvieron en el censo de población y vivienda 2005.

Acorde a los datos de referencia censo 2005 se están planteando políticas que textualmente buscan garantizar la cobertura de vivienda en términos de propiedad desconociendo los datos de disponibilidad de vivienda en otras modalidades, esto es importante recalcarlo dado que los estudios del DANE no tienen en cuenta las condiciones de propiedad para calcular los déficit y como resultado de dicho proceso censal se puede establecer que las necesidades más apremiantes están en el ámbito cualitativo principalmente.

A continuación, se presentan unas metas esperadas por la administración municipal, pero se habla de disminuir el déficit cuantitativo en un 20% pero según

los datos del DANE este déficit en general en el municipio asciende al 4,29% teniendo los índices más altos en el área urbana con cerca de 8,22% mientras que el área rural tiene un 1,5%, dadas estas consideraciones se puede intuir que existe una falencia en la información base que se tomó para realizar la planificación de las metas esperadas.

Cuadro 1 Cuadro Resumen Objetivo Sectorial De Vivienda De Metas De Resultados Esperados

Metas de resultados	Indicador	Línea base
Reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el 20 %	% de hogares que no poseen vivienda propia	<i>n. d.</i> ⁽¹⁾
Reducir el déficit cualitativo de vivienda en el 30 %	% de viviendas mejoradas	0
<i>n. d.</i> ⁽¹⁾ no disponible		

Nota: La información contenida en la tabla corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Diario Oficial del consejo municipal, Capítulo 1-2 artículo 1-80⁶

1.3.1 3 Plan De Desarrollo 2012- 2015 Los datos que están dados en el diagnóstico del PDM, ponen en evidencia las condiciones en las que se encuentra el municipio respecto a temas de vivienda calculando así su déficit para a partir de estos generar planteamientos que aterrizan las propuestas del plan de gobierno y se pretender materializar en el plan de desarrollo.

Tabla 3 Diagnostico Cuantitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2016

Plan de desarrollo 2012 -2015					
Diagnostico cuantitativo de vivienda municipio el espino para el año 2016					
Zona	Viviendas existentes	Hogares existentes	Cobertura*	Déficit %	Déficit cuantitativo
Urbana	328	385	85,19	14,81	57
Rural	490	519	94,41	5,59	29
Total	818	904	90,49	90,49	86

Nota: La información contenida en la tabla corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2012-2015. [Sitio web] EL ESPINO BOYACA.CO. SEC. BancoMedios/Documentos. p.1-149. [Consultada, 20, marzo,2018]. Archivo en PDF. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/elespinoboyac%C3%A1pd20122015.pdf>.⁷; *La Cobertura Hace Referencia A La Disponibilidad De La Vivienda Sin Tener En Cuenta Las Condiciones De Propiedad Sobre La Misma.

⁶ MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Diario Oficial del consejo municipal, Capítulo 1-2 artículo 1-80

⁷ MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2012-2015. [Sitio web] EL ESPINO BOYACA.CO. SEC. BancoMedios/Documentos. p.1-149. [Consultada, 20, marzo,2018]. Archivo en PDF. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/elespinoboyac%C3%A1pd20122015.pdf>

1.3.1 4 Plan De Desarrollo 2016-2019 El plan de desarrollo no muestra información desagregada por zonas urbana y rural, la información presentada a continuación muestra los datos generales del municipio.

Tabla 4 Diagnostico Cualitativo De Vivienda Municipio El Espino Para El Año 2016

Plan de desarrollo 2016 -2019					
Diagnostico cualitativo de vivienda municipio el espino para el año 2016					
Zona	Hogares existentes	Hogares sin déficit	Cobertura*	Déficit %	Déficit cualitativo
Total	909	498	54,7	45,30	411

Nota: La información contenida en la tabla corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf.

*La Cobertura hace referencia a las viviendas que no presentan déficit cualitativo.

Los altos índices en el déficit cualitativo principalmente hacen referencia a los malos materiales utilizados para la construcción de las viviendas, así como la carencia de servicios públicos básicos, dicha problemática es concordante en todos los PDM analizados dado que el punto crítico está ubicado en la zona rural.

Los datos del déficit cuantitativo no son presentados en cifras desglosadas, pero si se hace una referencia que existe un déficit general del 4.3%, pero hay que tener presente que se enuncia que se están tomado los datos base del censo 2005. Los datos que se encuentran en el PDM 2016- 2019 respecto a la cobertura de viviendas por hogar en el municipio es el siguiente.

Cuadro 2 Cobertura De Vivienda Por Hogar

Vereda	Hogares	Casa	Cobertura
Urbana	909	496	55
La laguna	94	44	47
La burrera	115	73	63
Llano largo	46	28	61
Santa Ana	195	115	59
El Carmen	47	25	53

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en:

http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

Los datos al parecer están herrados dado que los datos de cobertura de vivienda no corresponden con los datos que el mismo PDM está mostrando en los análisis de brechas sociales correspondientes a necesidades básicas insatisfechas en temas de vivienda.

Tabla 5 Cobertura De Alcantarillado

Viviendas Urbanas	Con Servicio	Cobertura
201	198	98%

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

Cuadro 3 Cobertura De Alcantarillado Rural

Vereda	Viviendas	Unidad Sanitaria y Pozo Séptico	Letrina / Inodoro sin conexión	Sin Servicios
El Carmen	26	25	1	0
La Burrera	78	70	1	0
La Laguna	47	45	2	3
Llano Largo	18	17	1	
Santa Ana	122	119	2	9

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

Los datos de cantidad de viviendas por vereda no son consistentes entre los diferentes ítems del diagnóstico, lo que hace evidente la disparidad de información, las cifras de viviendas totales tomadas como referencia en el análisis de cobertura de alcantarillado no corresponden ni con los datos de cobertura de vivienda ni con los datos generales de diagnóstico.

1.3.2 Políticas Planteadas Para Solucionar Las Necesidades de Vivienda Como respuesta a las necesidades existentes en el municipio en la formulación de cada uno de los Planes de Desarrollo Municipal se han planteado propuestas que buscan dar solución a dichas problemáticas, a continuación, se presentan los Cuadros que recopilan la información correspondiente a las propuestas encontradas en cada uno de los PDM consultados.

1.3.2 1 Propuestas Del Plan de Desarrollo 2008- 2011 A continuación, se relacionan las propuestas encontradas en el PDM, dicha información se convertirá en la base de la evaluación de las metas logradas.

Cuadro 4 Programa de Vivienda 2008-2011

Programa: por un techo digno		
Metas de producto	Indicador	Línea base
Construir 30 viviendas de interés social en la zona urbana para familias de estratos 1 y 2 del municipio	Número de viviendas de interés social construidas para familias de estratos 1 y 2 del municipio	0
Mejorar 70 viviendas del sector rural	Número de viviendas mejoradas en el sector rural	0
Mejorar 120 viviendas del sector urbano	Número de viviendas mejoradas en el sector urbano	0

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Gaceta del consejo municipal

Se plantea la necesidad de desarrollar dichos proyectos, pero no define responsabilidades ni recursos para la consecución de los objetivos, en otro apartado se habla de la necesidad de gestionar recursos, dado que el municipio por sí solo no tiene la capacidad financiera para realizar dichos proyectos.

1.3.2 2 Propuestas del Plan De Desarrollo 2012 -2015 Acorde al diagnóstico de déficit este plan de desarrollo se centró en las disminuciones del déficit cuantitativo, se realizó la siguiente propuesta:

Cuadro 5 Programa Vivienda Digna Para Todos- PDM 2012-2015

Programa vivienda digna para todos- PDM 2012-2015				
Subprograma	Meta de producto	Indicador	Valor actual	Valor esperado
Construcción vivienda de Interés Social prioritaria.	Dotar de vivienda de interés social a 30 Hogares durante el período de gobierno.	No. de hogares beneficiados con el programa.	0	30
Mejoramiento vivienda de interés social	Mejorar 60 viviendas durante el período de gobierno	No. de viviendas mejoradas en el período de gobierno.	0	60

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2012-2015. [Sitio web] EL ESPINO BOYACA.CO. SEC. BancoMedios/Documentos. p.1-149. [Consultada, 20, marzo,2018]. Archivo en PDF. Disponible en:
<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/lespinoboyac%C3%A1pd20122015.pdf>

Como estrategias para desarrollar dichas propuestas se plantea acceder a recursos del nivel nacional contemplados en el plan de desarrollo para financiar proyectos de vivienda de interés social - prioritaria.

1.3.2 3 Propuestas del Plan de Desarrollo 2016 -2019 Es la información correspondiente al PDM que se encuentra vigente por lo que aún no es posible realizar una evaluación generar de las metas alcanzadas.

Cuadro 6 Programa Vivienda Digna Para La Población- PDM 2016-2019

Programa vivienda digna para la población- PDM 2016-2019							
Dimensión	Programa	Subprograma	Proyecto	Línea base	Meta	Indicador	Responsable
Social	Vivienda-construyendo vida digna	Infraestructura	Mejoramiento	80	95	Número de viviendas mejoradas	Alcaldía, Gobernación, DPS, Ministerio De Vivienda
			Construcción	65	85	Número de viviendas construidas	Alcaldía, Gobernación, DPS, Ministerio De Vivienda
			Dotación de unidades sanitarias	809	95	Número de unidades sanitarias construidas	Alcaldía, Gobernación, DPS, Ministerio De Vivienda

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

Como fuente de financiación de los proyectos planteados en el Plan de Desarrollo se manifiesta que se realizara gestión de recursos para ejecutar proyectos encaminados al mejoramiento de vivienda rural, construcción de vivienda nueva de acuerdo a las modalidades establecidas por el Gobierno Nacional y Gestión de recursos para programas de construcción de unidades sanitarias para aumentar la cobertura

1.3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Realizando una comparación entre los diferentes planes de desarrollo se puede observar que existen una serie de disparidades que llegan a ser contradictorias entre las cuales se puede destacar la disminución en la cantidad de viviendas rurales en el diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019 se plantea la existencia de 285

viviendas, pero en el diagnóstico del plan de desarrollo 2012-2015 se plantea la existencia de 490 viviendas rurales lo que implica una disminución de 205 viviendas.

Dada la condición de que en el municipio no han existido cambios masivos que incidan de manera tan drástica en las cifras es necesario cuestionar la veracidad de los datos de referencia dado que es una cifra bastante significativa y por tal razón definimos que no puede ser confiable para tener en cuenta en el estudio del caso. En lo que a viviendas en el área urbana hace referencia se observa según los datos de los planes de desarrollo 2012-2015 y 2016-2019 un aumento de 168 viviendas, este incremento está ligado a la creación de la urbanización las colinas con pero esta urbanización esta creada bajo los lineamientos del PDM 2012- 2015 que contemplo la creación únicamente de 30 viviendas, entonces no hay claridad en los datos de aumento de dicha cantidad, además es necesario aclarar que en no se han realizado modificaciones al POT que permitan cambiar usos de suelo para así aumentar dicho número.

Como base fundamental para la realización del trabajo de grado se puede apreciar que en los 3 planes de desarrollo que se han consultado todos apuntan a la consecución de recursos para poder desarrollar los proyectos relacionados con política social y más explícitamente para temas de mejoramiento de las condiciones de vivienda de los habitantes del municipio, pero acorde al trabajo de observación en campo que se realizó, (visita constantes al municipio durante todos los periodos de gobierno en las que se dieron dichos PMD), se pudo evidenciar que de lo que se ha propuesto no se ha desarrollado sino únicamente las 30 viviendas de la urbanización las colinas construida en bajo el plan de desarrollo municipal 2012-2015 y unas intervenciones mínimas en temas de mejoramiento de vivienda rural y con el enfoque único de mejoramiento de las instalaciones sanitarias como fue la dotación de 70 unidades sanitarias que se dieron bajo el plan de desarrollo 2008-2011.

Por estos motivos es necesaria la generación de la metodología que permita a los municipios acceder de manera más eficiente a los recursos que el gobierno nacional destina para que los municipios que no cuentan con recursos propios puedan enfocarse en la disminución de las brechas sociales entre estas las de proveer vivienda digna para todos los habitantes, en los capítulos siguientes se presentara un enfoque a la forma de consecución de dichos recursos y como hacer más fácil el acceso a estos por parte de los municipios.

1.4. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1.4.1 Mecanismos Por Los Que Los Municipios Están Accediendo a Recursos Para El Mejoramiento de Vivienda. Los recursos que el gobierno central destina para hacer frente a las problemáticas sociales existentes se convierten en una herramienta fundamental para los municipios catalogados como de sexta categoría ya que al momento de ejecutar los programas planteados en el plan de desarrollo la falta de recursos es un común denominador, por este motivo es necesario determinar cuáles son las principales fuentes de financiación y la forma como los municipios están accediendo a dichos recursos, de tal manera que recopilación y análisis de información se convierta en una herramienta fundamental para la consolidación de la metodología y finalmente como posible herramienta de gestión en los municipios.

En el análisis respecto a la consecución de los recursos para la ejecución de los proyectos que se plantean en cada plan de desarrollo municipal se evidencio que no existe claridad en la forma como se van a conseguir los recursos simplemente se hace mención que se van a buscar recursos bajo las modalidades que el gobierno nacional ha establecido para apoyar a los municipios a disminuir los déficit de vivienda que presentan, a continuación se presentan propuestas y análisis recopilados de los 3 PDM sobre los que se está realizando el análisis.

En el plan de desarrollo 2008-2011 se encuentran planteados una serie de proyectos enmarcados en el programa “Por un techo digno” pero no se establecen los mecanismos de financiación para el cumplimiento de dichas metas, en el artículo 68 del acuerdo municipal se define la necesidad de gestionar recursos de cofinanciación con destino a diversos sectores incluida la vivienda, se plantea la necesidad de gestionar recursos por alrededor de \$3.030.000.000, principalmente esta gestión se propone ante el gobierno central como también recursos a nivel departamental.

Acorde a la información de análisis administrativo municipal en especial en el análisis financiero que se presenta en el PDM 2012-2015, se puede observar que existe un bajo desempeño fiscal dado que no se está utilizando la totalidad de recursos disponibles por concepto de ingresos corrientes de libre destinación y es claro que dichos recursos pueden destinarse a proyectos sociales pero evidentemente no se realizaron los proyectos, a finales del año 2010 el municipio tuvo un excedente de 378 millones de pesos lo que se convierte en una problemática dado que la no ejecución de los recursos afecta directamente el monto de las trasferencias posteriores.

En el plan de desarrollo 2016-2019 se observa que existen una serie de proyectos de índole social enmarcados en el programa denominado “vivienda digna para la población” y se adscribe al subprograma de infraestructura, se definen como

responsables tanto el departamento como el ministerio de vivienda por el gobierno central, pero no se definen las maneras como se van acceder a los recursos.

A continuación, se presentan las formas que el gobierno central tiene definidas y es como tradicionalmente los municipios acceden a recursos para poder ejecutar los programas sociales entre los que se encuentra el mejoramiento de vivienda.

Los diferentes procesos en temas de vivienda están consolidados y estructurados a nivel nacional bajo los lineamientos del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que en el marco de la ley y sus competencias, es el encargado de “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”⁸

En lo que respecta a temas de financiación directamente se establecieron los mecanismos de asignación de recursos que principalmente basados en la categoría de los municipios interesados en participar del proceso se aplica por procedimientos diferentes, los principales métodos de consecución de recursos son:

1.4.1 1 Bolsas concursables de asignación Es la disposición de recursos del presupuesto asignado para distribuir en subsidios en modalidades de adquisición de vivienda nueva y usada, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y subsidios de arrendamiento, estas bolsas de recursos se caracterizan porque la distribución se realiza acorde a la postulación y concurso entre los diferentes entes territoriales interesados.

Las principales características de las bolsas concursables de asignación a continuación denominados concursos de esfuerzo territorial son:

Cuadro 7 Características Del Concurso De Esfuerzo Territorial

Concurso de esfuerzo territorial	
Que es	El esfuerzo territorial es el conjunto de actividades que desarrollan los departamentos y/o los municipios o distritos, soportadas en esquemas concertados para la gestión y ejecución de soluciones de vivienda ubicadas en sus territorios y a las cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda.”

⁸ COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 1. Titulo 1. Artículo 1.1.1.1.1

Cuadro 7 (Continuación)

<p>Para que sirve</p>	<p>“dichas actividades suponen la intervención directa de las citadas entidades territoriales, cuando menos en la gestión y promoción de las soluciones, en el aporte de recursos complementarios en dinero o en especie, o en la estructuración y participación decisoria en los mecanismos de seguimiento y control que garanticen la ejecución del proyecto y la adecuada utilización de los subsidios familiares de vivienda</p>
<p>Concurso de esfuerzo territorial departamental</p>	<p>Se rige por el decreto 2190 de 2009, permite que los hogares que pertenecen al sisben y que estén ubicados en municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 puedan postularse a cualquier modalidad de proyectos de vivienda que se establezcan a nivel departamental y entran a concursar entre sí por los recursos que son transferidos al departamento para la ejecución de dichas políticas sociales, para entrar a concursar es necesario cumplir con unos lineamientos en busca de mejorar la oportunidad y efectiva focalización hacia los hogares que presenten mayor nivel de necesidades.</p> <p>Para aplicar al proceso de selección es necesario establecer las actas de concentración en donde se definan las necesidades básicas insatisfechas acorde a los resultados del último censo vigente para así poder determinar los déficits cuantitativos como cualitativos de cada uno de los municipios postulantes y además realizar una ponderación respecto a los recursos asignados por el gobierno central a cada departamento. Los procesos de seguimiento están a cargo de fonvivienda que es la entidad encargada de velar por el cumplimiento en la ejecución de los proyectos.</p>
<p>Concurso de esfuerzo territorial nacional</p>	<p>Se diferencia del concurso departamental dado que este puede aplicarse para todos los municipios del país independiente de la categoría asignada y el mecanismo de intervención es bajo la modalidad de macroroyectos de vivienda, en proyectos de menor escala y teniendo en cuenta la categorización de los municipios aplica para los hogares vinculados al sisben que se postulan para la asignación de recursos del subsidio familiar, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías especial, 1 y 2.</p> <p>El concurso de esfuerzo territorial nacional también destina recursos para implementación de planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales, o calamidades públicas debidamente declaradas para municipios de cualquier categoría. La participación en estos recursos se da por medio del concurso nacional el cual sorteara los planes acorde a la disponibilidad presupuestal existente.</p>

Cuadro 7 (Continuación)

Condiciones	Los proyectos presentados bajo cualquier de las dos anteriores modalidades (concurso departamental o nacional), entran al banco de proyectos habitacionales que está definido en el decreto 1077 de 2015 como el registro de todos los proyectos que hacen los oferentes para así poder dar cumplimiento al análisis de viabilidad de los mismos y poder ser utilizados en la definición de cupos y asignación de subsidios por parte del fondo nacional de vivienda.
-------------	---

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 1. Título 1. Artículo 1.1.1.1.1

Como mecanismo de participación y en búsqueda de facilitar los procedimientos a surtir para que los entes territoriales puedan acceder a los recursos para los procedimientos estrictamente relacionados con proyectos de mejoramiento de vivienda el departamento para la prosperidad social emitió en el año 2016 la “*guía para el mejoramiento de vivienda*” cuyo propósito es hacer claridad de cómo se puede acceder a recursos para la financiación de dichos proyectos, dando cumplimiento así a los objetivos de garantizar el derecho a la vivienda de calidad enmarcados en condiciones de salubridad, donde el arraigo cultural se tenga en cuenta, se generen condiciones apropiadas para las personas en condición de discapacidad y fomentar el desarrollo sostenible de las comunidades, para lograr dichos objetivos se plantea la necesidad de vincular el sector privado en aspectos logísticos, técnicos y económicos para contribuir al mejoramiento planteado, a continuación se presenta un resumen estructurado por las etapas que se tienen en dicha guía.

Cuadro 8 Etapas Del Proceso De Mejoramiento De Vivienda

Etapas Del Proceso De Mejoramiento De Vivienda			
Solicitud del ente territorial- intención de mejoramiento de vivienda	Previa identificación de necesidad de mejoramiento de vivienda		
	Radicación de carta de intención	Definición de recursos necesarios	
		Determinación de contrapartidas por el ente territorial	
Estudio de viabilidad y asignación del presupuesto	Prosperidad social asignara recursos, acorde a la disponibilidad presupuestal		
Formalización del convenio	Suscripción del convenio	Ente territorial- Prosperidad social- Fondo inversión para la paz	
	Legalización del convenio	Pólizas de garantía	

Cuadro 8 (Continuación)

Focalización de población objetivo	Listado preliminar	Prosperidad social emite un listado preliminar
	Verificación y validación del listado	Cruce de bases de datos. (verificación de condiciones de vulnerabilidad y verificación de no aplicación a subsidios paralelos)
	Focalización territorial	Ubicación de los núcleos familiares beneficiarios
		Ubicación de las personas en condición de discapacidad
Convocatoria y recepción de documentación	Comunicación abierta donde se informe el inicio de la convocatoria	
	Recepción de documentación	Identificación personal y del núcleo familiar
		Autorizaciones de consulta de información y registro fotográfico
		Soportes de condiciones de vulnerabilidad calificación SISBEN
		Certificados de no ubicación en situación de riesgo y no estar en sitios de afectación vial
		Soportes que acrediten condiciones de propiedad o posesión de la vivienda
Conformación del listado final de elegibles		
Audiencia de selección	Necesaria cuando los cupos son inferiores al número final de elegibles	Sorteo de los cupos disponibles para el proyecto de mejoramiento
Estructuración del proyecto	Los proyectos de mejoramiento se establecen acorde a las modalidades de intervención	
	Mejoramiento de unidad sanitaria	
	Mejoramiento de unidad de cocina	
	Mejoramiento de Unidad Habitacional para superar Condiciones de Hacinamiento.	
	Mejoramiento de Pisos.	
	Mejoramiento de Cubiertas.	
Modalidades Especiales		
Asignación de interventoría	La contratación será realizada por el ente territorial bajo los principios de contratación estatal	
	Prosperidad social asigna interventoría	El municipio debe cargar la documentación requerida

Cuadro 8 (Continuación)

Ejecución de obras	Reconstrucción	Diagnostico técnico de cada vivienda-definición de necesidad primordial
		Propuesta de intervención, presupuesto individual y total de la obra
	Construcción	Ejecución de obras
		Entrega de actas de interventoría
Liquidación del contrato y convenio	Responsabilidad del ente territorial	Entrega de obras
		Cierre de giro de recursos
		Liquidación del convenio interadministrativo

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Guía Para El Mejoramiento de Vivienda. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. 2016 Sec. Documentos. p.1-28 [consultada 24, agosto, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/Documentos%20compartidos/Gu%C3%ADa%20de%20Mejoramiento%20de%20vivienda%202016.pdf>.⁹

La reglamentación de los subsidios de mejoramiento de vivienda rural está dada en los decretos 2675 de 2005, 1160 de 2010 el cual ha sido modificado parcialmente por el decreto 900 de 2012, a continuación, se presentan los apartados normativos que se deben tener en cuenta al momento de la estructuración de los proyectos, así como la claridad de funciones, montos y características de la población objeto de subsidio.

Cuadro 9 Reglamentación del subsidio de vivienda decreto 1160 de 2010

Decreto 1160 de 2010	
Objetivo	Reglamentar el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero o en especie para áreas rurales como instrumento para facilitar una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos
Cobertura	Ámbito nacional para todos los suelos clasificados como rurales en los diferentes pot
Tipos de subsidios	Aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez a un hogar beneficiario.
	Recursos parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar

⁹ DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Guía Para El Mejoramiento de Vivienda. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. 2016 Sec. Documentos. p.1-28 [consultada 24, agosto, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/Documentos%20compartidos/Gu%C3%ADa%20de%20Mejoramiento%20de%20vivienda%202016.pdf>

Cuadro 9 (Continuación)

<p>Población objetivo</p>	<p>Hogares que se encuentren por debajo del puntaje sisbén que haya seleccionado el ministerio de agricultura y desarrollo rural para focalizar sus recursos de inversión; los hogares declarados por la autoridad competente en situación de vulnerabilidad y/o de afectación manifiesta o sobreviniente; los hogares de los resguardos indígenas legalmente constituidos; los hogares de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palanqueras legalmente reconocidas por la autoridad competente, y la población que haga parte de programas estratégicos del orden sectorial.</p>
<p>Población objetivo exenta de sisben</p>	<p>Los hogares afectados por situación de desastre o de calamidad pública que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural. Los hogares afectados por el desplazamiento forzado. Los hogares que hagan parte de los programas estratégicos aprobados por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.4. la población indígena.</p>
<p>Que es un proyecto de vivienda de interés social rural (PVISR)</p>	<p>Es la propuesta técnica, financiera, jurídica y social, que presenta una entidad oferente en el marco de una convocatoria, para atender mediante las modalidades de mejoramiento y saneamiento básico o construcción de vivienda nueva, a mínimo cinco (5) y máximo sesenta (60) hogares subsidiables. Un PVISR sólo puede contener postulaciones que correspondan a una de las modalidades de subsidio de vivienda de interés social rural. Los PVISR que se presenten ante las cajas de compensación familiar para adquirir el subsidio con cargo a los recursos parafiscales, no tendrán número mínimo, ni máximo de soluciones de vivienda.</p>
<p>Quien estructura un proyecto</p>	<p>Los proyectos son estructurados por las entidades oferentes que son las encargadas de organizar la demanda de hogares, formulan el proyecto de vivienda rural y lo presentan a la entidad otorgante.</p>
<p>Quien puede ser oferente</p>	<p>Podrán ser oferentes las entidades territoriales o sus dependencias que dentro de su estructura desarrollen la política de vivienda de interés social, los resguardos indígenas legalmente constituidos, los consejos comunitarios de comunidades negras legalmente reconocidos, las entidades gremiales del sector agropecuario, las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y las demás personas jurídicas que igualmente tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social, que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.</p>
<p>Quien es la entidad otorgante</p>	<p>La entidad otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al subsidio familiar de vivienda de interés social rural, será el banco agrario de Colombia s.a. Las entidades otorgantes de los recursos de las contribuciones parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar destinados al subsidio de vivienda rural, serán ellas mismas, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes sobre la materia.</p>

Cuadro 9 (Continuación)

Quien establece los lineamientos	El reglamento del programa debe ser expedido por la entidad otorgante y debe contener los requisitos y procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos, la postulación, calificación y asignación de beneficiarios, el desembolso de los recursos y la ejecución y liquidación de los proyectos que se desarrollen dentro del PVISR.
Valor del subsidio (decreto 900 de 2012)	En la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico, será hasta de dieciséis (16) SMMLV. En la modalidad de construcción de vivienda nueva, será de hasta veinticuatro (24) - SMMLV. El subsidio otorgado por las cajas de compensación familiar para construcción o adquisición de vivienda nueva, será de hasta veinticuatro (24) salarios mínimos mensuales legales vigentes-SMMLV".

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 1. Título 1. Artículo 1.1.1.1.1

Dado que los recursos que el gobierno central dispone para hacer frente a las necesidades existentes en el país en temas relacionados a vivienda son limitados, se estableció un sistema de calificación de los proyectos que entran a concursar por los recursos disponibles, la calificación y posterior selección está directamente relacionada con la formulación y estructuración de proyectos enfocados en la población que presente mayor vulnerabilidad, de tal manera que en rasgos generales se permita dar una mayor atención a la población más vulnerable del país. El paso fundamental que permite realizar una depuración inicial es que se admitirán como válidas y procederán a calificación las postulaciones que cumplan con todos los requisitos el mecanismo para asignar una calificación se estructuro de la siguiente manera:

Cuadro 10 Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda de interés social rural

Variable	Descripción	Puntos	Calificación
Condiciones financieras puntos 30	Mayores aportes de contrapartida por hogar en efectivo superior al 20% de contrapartida mínima exigida	15	Por cada décima (0,1) de SMMLV adicional a la contrapartida mínima (20% del valor total del proyecto) se otorgarán 4 décimas (0,4) de punto hasta un máximo de 15 puntos.
	Valor del subsidio solicitado	15	A la solicitud del subsidio igual a 12 SMMLV se le asignarán 15 puntos. Por un valor de subsidio solicitado que supere 12 SMMLV se descontarán, de los 15 puntos, 3 centésimas (0,03) de puntaje por cada incremento de una centésima (0,01) de SMMLV del valor del subsidio solicitado.

Cuadro 10 (Continuación)

	Número de miembros del hogar	7	Por cada miembro del hogar, un punto, hasta un máximo de 7 puntos.
	Hogar uniparental	3	Hogar uniparental (madre o padre única cabeza): 3 puntos.
	Perteneciente a grupos étnicos o afro colombianos	5	5 puntos cuando el hogar hace parte de comunidades étnicas indígenas o afro colombianas acreditadas por la Entidad competente.
Condiciones de vulnerabilidad 20 puntos	Presencia de población dependiente	5	Por cada miembro del grupo familiar que corresponda a menor de 8 años, discapacitado o adulto mayor de 60 años, dependiente, se asigna 1 punto con límite máximo de 5 puntos.
Estímulos a la Complementariedad de Programas 20 puntos	Vinculación a programas de subsidios condicionados de Familias en Acción o Alternativas de Generación de Ingresos que desarrollen entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD.	10	Los hogares elegibles vinculados al programa de Familias en Acción y al programa de Alternativas de Generación de ingresos tendrán un puntaje de 10 puntos. Los hogares vinculados a solo uno de los dos programas tendrán 5 puntos. Los hogares no vinculados tendrán 0 puntos. La vinculación a estos programas deberá ser acreditada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o por la entidad que determine el Gobierno Nacional.
	Vinculación a programas de desarrollo rural - adjudicatarios de tierras	10	Los hogares adjudicatarios de tierras por su situación de desplazamiento por parte de INCODER tendrán 10 puntos. Esta situación deberá ser acreditada por el INCODER o por la entidad que determine el Gobierno Nacional
Condiciones Territoriales 10 puntos	Necesidades Básicas Insatisfechas NBI Municipal Rural	10	NBI ≤ 20% 1 punto
			20% < NBI ≤ 30% 2 puntos
			30% < NBI ≤ 40% 3 puntos
			40% < NBI ≤ 50% 4 puntos
			50% < NBI ≤ 60% 5 puntos
			60% < NBI ≤ 70% 7 puntos
			70% < NBI ≤ 80% 8 puntos
			80% < NBI ≤ 90% 9 puntos
90% < NBI ≤ 100% 10 Puntos			

Cuadro 10 (Continuación)

Condiciones del proyecto puntos	20	Retorno o reubicación vs. tipo de solución	20	Retorno	Mejoramiento y Saneamiento Básico	20
					Construcción en Sitio Propio	15
					Adquisición de vivienda	10
				Reubicación	Mejoramiento y Saneamiento Básico	15
					Construcción en Sitio Propio	10
					Adquisición de vivienda	5

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 2. Título 1.

Aclaraciones:

- Cada hogar obtiene un puntaje que correspondiente a la sumatoria de los puntos obtenidos en cada variable.
- El puntaje del proyecto en general corresponde al promedio aritmético del puntaje que obtiene de forma individual cada uno de los hogares que forman parte del proyecto.

Los anteriores procedimientos y formas de acceso a recursos son los que actualmente existen en Colombia y se caracterizan por una fuerte dependencia de las políticas del gobierno central, así como de la disposición de recursos que este tiene para financiar proyectos que los entes territoriales formulan acorde a las necesidades de la población.

A groso modo es posible evidenciar que aunque existen los mecanismos de financiación estos no se aplican con rigurosidad o simplemente los entes territoriales no están en la capacidad de gestionar recursos dada la inoperancia asociada a la falta de recursos para el funcionamiento de dichos municipios lo cual limita las posibilidades de contar con personal calificado en la elaboración de proyectos, por lo tanto como parte del análisis de estos diagnósticos es necesario dar una mirada a la posibilidad de vincular a la comunidad en la búsqueda de soluciones que de forma mancomunada puedan satisfacer las necesidades de todos los involucrados,

es posible pensar en un modelo más liberal donde se deje de lado el concepto que busca que el estado sea el que provee las soluciones para las personas de menores ingresos y se busque involucrar el sector privado y los mismos individuos en la solución de las problemáticas asociadas a déficit de vivienda.

2 RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

2.1 LOGROS Y LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN DE RECURSOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

Dada la terminación de los plazos establecidos para la ejecución de los PDM 2008-2011 Y 2012-2015 para poder determinar si se lograron los objetivos planteados es necesario revisar el cumplimiento y desarrollo de las políticas y programas de índole social y especialmente las relacionadas con temas de vivienda.

Acorde al diagnóstico inicial que se realizó en el capítulo 1 se puede observar que en el municipio las políticas de mejoramiento de vivienda no han presentado los resultados esperados dado que los déficits siguen siendo muy significativos y no se han presentado disminuciones significativas en los indicadores de NBI.

Para entrar a analizar cuáles han sido las principales limitaciones en la consecución de recursos para el desarrollo de políticas sociales de mejoramiento de vivienda primero se realizará un análisis del presupuesto del municipio y la forma como este es distribuido en los diferentes frentes de inversión y gastos obligatorios que tiene el municipio.

Acorde al informe de la contaduría general de la nación la distribución de los ingresos del municipio está distribuida de la siguiente manera:

Cuadro 11 Distribución De Ingresos El Espino Boyacá Año 2017

Distribución de ingresos el espino Boyacá año 2017	
Ingresos totales	9.567.348.234,8
Ingresos de capital	3.052.251.740,6
Ingresos corrientes	6.515.096.494,2

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: Datos categorización de municipios contaduría general de la nación.

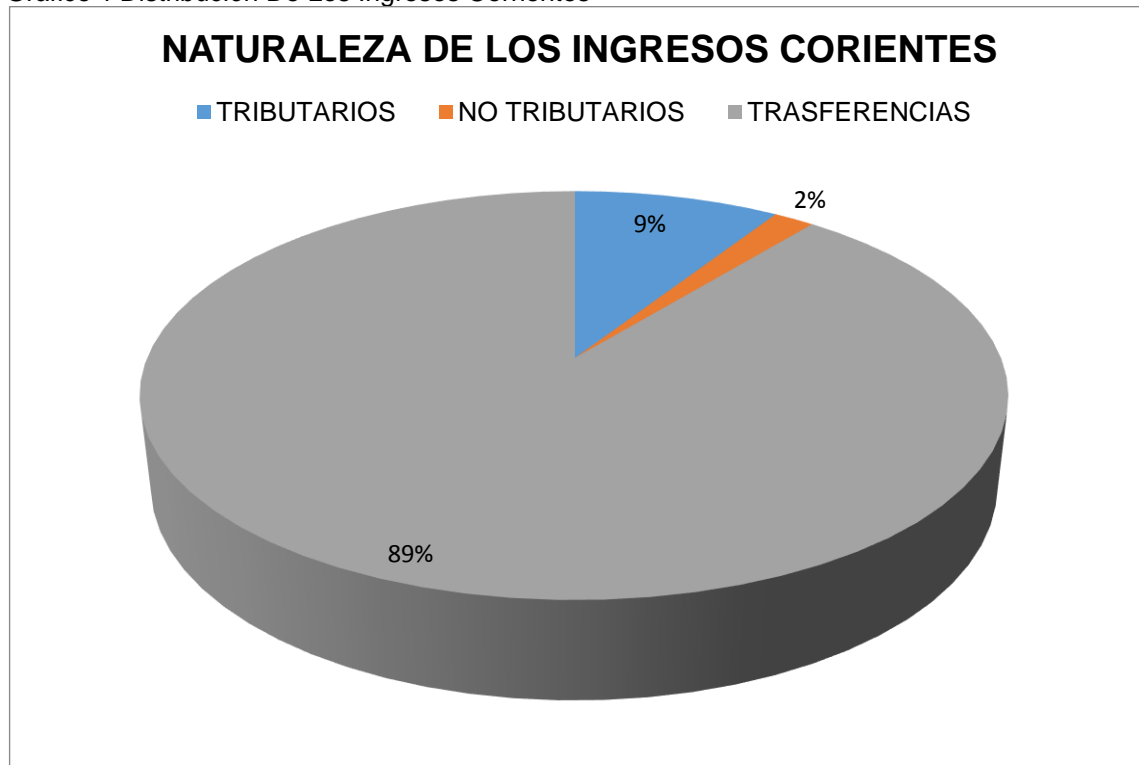
De la distribución de ingresos es importante resaltar los recursos que han ingresado al municipio por concepto de ingresos de capital lo cual muestra que la gestión de consecución de recursos en el municipio se está realizando, y de esta manera en el actual periodo de gobierno se están gestionando los recursos para mejorar la inversión social. Sin embargo, acorde a la categoría del municipio los recursos siguen siendo limitados y la distribución es necesario realizarla a diferentes campos de acción, incluido el funcionamiento del municipio. A continuación, se presenta una gráfica de la distribución del presupuesto para el año 2017.

Cuadro 12 Distribución De Los Ingresos Corrientes

Distribución de los ingresos corrientes	
Tributarios	594.693.906,3
No tributarios	117.867.854,8
Trasferencias	5.802.534.733,1

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: Datos categorización de municipios contaduría general de la nación.

Gráfico 1 Distribución De Los Ingresos Corrientes



Nota: La información contenida en el gráfico corresponde a: Datos categorización de municipios contaduría general de la nación.¹⁰

Acorde a la información del grafico anterior se puede observar que el municipio presenta alta dependencia de recursos provenientes del nivel central, lo que hace

¹⁰ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 556 de 2018. Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales Departamentos, Distritos y Municipios conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012. [sitio web] CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sec. Entidades/Categorización/Departamentos y Municipios/Categorización. P 9 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/35b46070-ba9f-43bb-8d4c-6429982130f4/Res_556_2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=35b46070-ba9f-43bb-8d4c-6429982130f4

que se pierda autonomía en la toma de decisiones de planeación y ordenamiento del territorio.

Así mismo la ejecución de los proyectos planteados en el plan de desarrollo están ligados directamente con la aprobación y asignación de recursos por parte del gobierno central, lo que dificulta la ejecución y muchas veces limita considerablemente las capacidades de brindar soluciones oportunas.

Planeación vs ejecución

Planes de mejoramiento de vivienda propuestos vs ejecutados						
Planes de desarrollo municipal	Propuestos	Ejecutados	Propuestos	Ejecutados	Total de mejoramientos planteados	Total de mejoramientos ejecutados
	Planes construcción nueva	Planes construcción nueva	Planes mejoramiento	Planes mejoramiento		
PDM 2008-2011	70	35 rural	120	45	190	80
PDM 2012-2015	30	30 urbanas	60	40	90	70
PDM 2016-2019	85	N/a	95	N/a	180	N/a

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Gaceta del consejo municipal

Con base en la información anterior se puede observar que existen diferencias significativas entre lo que se plantea y lo que se ejecuta, lo que posiblemente sea el reflejo de que en todos los planes de desarrollo se tiene el común el aspecto relacionado con la financiación de dichos proyectos y es a través de la gestión que se debe realizar ante el departamento o la nación para conseguir los recursos.

Es importante resaltar también la disparidad existente entre lo que arrojan los datos del diagnóstico como necesidades primordiales ya que el mayor déficit que refleja el análisis es el cualitativo y sin embargo se han gestionado proyectos que están enfocados en la disminución del déficit cuantitativo, posiblemente se puede analizar que dadas las condiciones de propiedad de las viviendas, aunque no existe en general déficit de viviendas si existen personas sin vivienda propia lo que lleva al municipio a generar proyectos para beneficiar a dicho grupo poblacional.

3 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACIÓN

3.1 DE LA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El presente trabajo se realizó con la concepción inicial de buscar optimizar las formas como los municipios de sexta categoría puedan acceder a recursos destinados por el gobierno central para satisfacer las necesidades de vivienda de personas con escasos recursos, sin embargo, con el desarrollo del proyecto se evidencio que existen una serie de situaciones problemáticas que terminan afectando el objetivo final que es acceder a los recursos.

Por lo anterior es necesario aclarar algunas consideraciones de tal forma que se puedan generar soluciones alternativas para desligar en lo posible el municipio de la dependencia del gobierno central para la solución de esta necesidad puntual, las consideraciones a tener en cuenta son:

1. Los recursos del gobierno central son limitados y por lo tanto no es posible atender todas las necesidades existentes en el territorio nacional lo que aplica a los temas relacionados con soluciones de vivienda.
2. El modelo de descentralización administrativa que opera en el país convierte a los municipios de sexta categoría y en general los de bajos ingresos propios en dependientes del gobierno central en cuanto a transferencia de recursos hace referencia y por lo tanto las propuestas de los planes de desarrollo en muchos temas se vuelven prácticamente imposibles de ejecutar, lo que sumado con falta de personal capacitado en temas de formulación y estructuración de proyectos hacen que los entes territoriales no sean partícipes de los programas establecidos por el gobierno central dado que existen lineamientos que deben ser respetados y tenidos en cuenta al momento de realizar las gestiones de recursos.
3. La política tradicional de soluciones de vivienda acorde a los datos encontrados en los planes de desarrollo del municipio el Espino Boyacá permiten intuir que no satisface en su totalidad las necesidades existentes dado que solamente se ha logrado ejecución de menos del 50% de los proyectos de mejoramiento de vivienda planteados, estas características hacen que obligatoriamente se busquen otros mecanismos de solución al déficit existente.
4. Aunque es un deber constitucional que el estado garantice los derechos de las personas entre estos el derecho a una vivienda digna y a la cobertura de servicios públicos domiciliarios, analizando desde el punto de vista de apertura económica y libre desarrollo de las personas, estas deben velar por satisfacer sus propias necesidades y no depender únicamente de los subsidios que el estado pueda otorgar.

5. El valor del suelo en el municipio dada su vocación agropecuaria en la zona rural es accesible y dado que los principales déficits se encuentran en ámbitos cualitativos de vivienda se pueden formular planes alternativos que vinculen a las personas en la consecución de recursos para hacer frente directamente a la problemática.

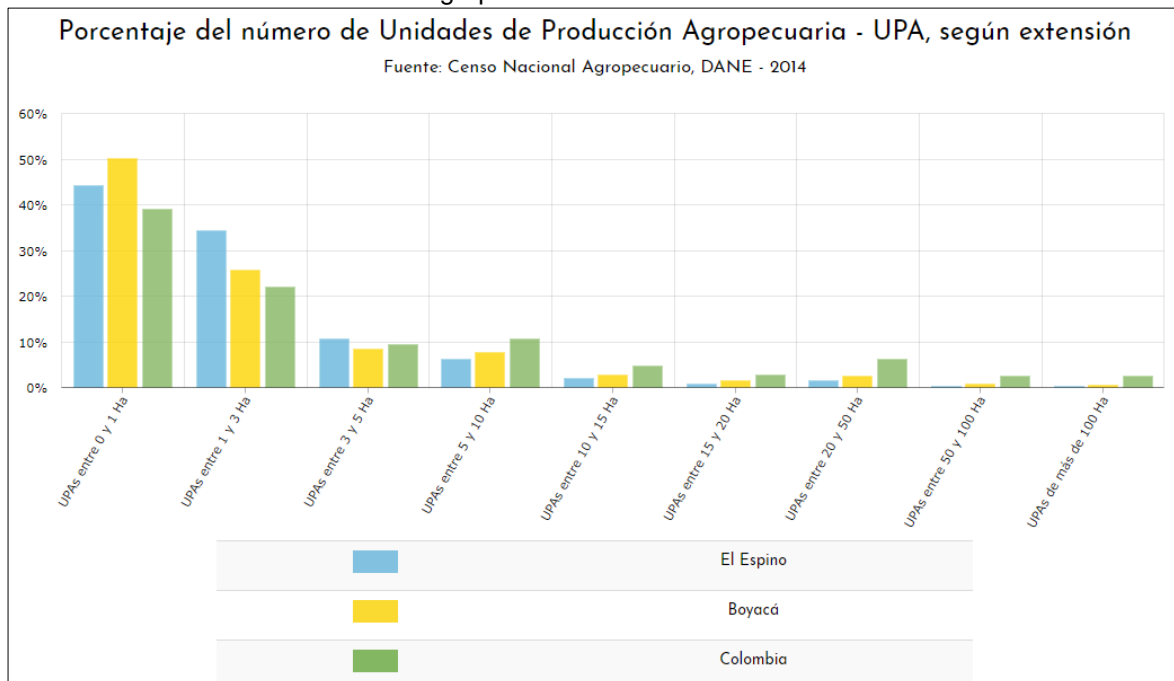
Con base en las anteriores consideraciones es posible visualizar una posible solución vinculando directamente a las personas afectadas por la problemática de bajo nivel de ingresos de tal forma que finalmente se pueda disminuir el grado de dependencia de los subsidios del estado para lograr satisfacer las necesidades básicas insatisfechas existentes en el municipio, en el caso de estudio del presente documento las relacionadas con el déficit de vivienda existente.

Como se estableció en el diagnóstico inicial del proyecto, el municipio el Espino está compuesto por población con bajo índice educativo lo que la convierte en mano de obra poco calificada y se deben ejecutar proyectos que vinculen a dichas personas de tal forma que se pueda mejorar el nivel de ingresos y en general la economía del municipio.

A continuación, se presenta un diagnóstico relacionado a la distribución de la tierra en el municipio lo que permite visualizar el alto nivel de parcelización lo que convierte el suelo rural en predios poco operativos para la implementación de cultivos tecnificados de grandes extensiones y por el contrario se prestan para la sobreutilización del suelo por falta de cultivos rotativos y en una afectación al medio ambiente dado que debido a la fragmentación acérrima se utilizan para la agricultura o la ganadería predios que deberían estar destinados para la conservación de bosques y zonas de amortiguación y protección ambiental, además de propiciar la ubicación de viviendas en zonas de riesgo.

A su vez esta distribución permite realizar un diagnóstico inicial para formular una posible intervención desde el punto de vista económico en la forma como se planteen proyectos productivos que busquen el beneficio general de la comunidad y estén en armonía con la preservación del medio ambiente y se formulen iniciativas de manera local para aprovechar la descentralización de una forma directa a lo netamente administrativo y se logren crear acciones desde el gobierno local a través de las entidades (Planeación municipal, UMATA y otras) las cuales ya están establecidas y lo que se propone es optimizar su funcionamiento de manera que en coordinación con las juntas administradoras locales (JAL) se puedan establecer proyectos que fomenten la microempresa y se busque la creación de empresas de economía solidaria que permita el desarrollo económico del municipio.

Gráfico 2 Unidades De Producción Agropecuaria



Nota: La información contenida en el gráfico corresponde a: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Fichas de Caracterización Territorial. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. programas/desarrollo-territorial/Paginas. [consultada 02, noviembre, 2018]. Consulta virtual. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>.¹¹

En la gráfica anterior se evidencia la alta fragmentación predial existente en el municipio lo que es un común denominador tanto del departamento de Boyacá como de los departamentos que conforman la región Andina.

En términos de áreas se puede observar que cerca del 50% de predios existentes en el país miden menos de una hectárea lo que implica que la subdivisión realizada en la mayoría de los casos está por debajo de lo que se tiene estimado como unidad agrícola familiar (UAF), lo que significa que las unidades de producción agropecuaria según lo identificado en el censo nacional agropecuario 2014 no satisfacen las necesidades básicas lo que llevaría a tomar decisiones encaminadas a la asociatividad en busca de optimizar la forma no de tenencia de la tierra pero si de explotación de forma comunitaria en busca del bienestar económico de la población en general.

Acorde a lo observado durante el desarrollo del proyecto y analizando desde la conformación social, el desarrollo económico del municipio y el estrecho vínculo de la población con la vida campesina, así como las debilidades de competitividad que

¹¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Fichas de Caracterización Territorial. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. programas/desarrollo-territorial/Paginas. [consultada 02, noviembre, 2018]. Consulta virtual. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

existen en la región dada las grandes distancias y la carencia de infraestructura de transporte se debe pensar en un desarrollo económico local con miras a satisfacer la demanda de la subregión denominada Norte y Gutiérrez en Boyacá y la subregión sur de Santander, Por lo tanto, se plantea:

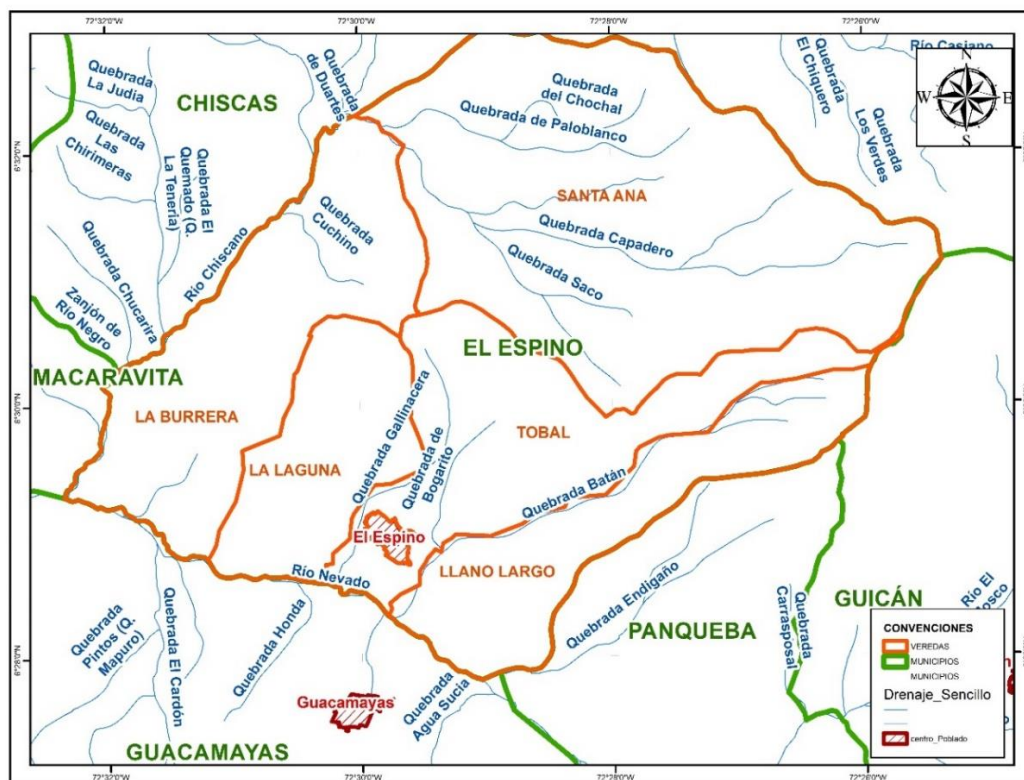
Generar organizaciones de economía solidaria que permitan el desarrollo tecnificado de productos de tal forma que se vinculen diferentes actores de la economía local en la producción de bienes y servicios dando así desarrollo entre todos los asociados de un objetivo común que es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas; las organizaciones de economía solidaria tienen incidencia en la vida social y política de la comunidad maximizando así las relaciones sociales de tal forma que se generen vínculos de cooperación y desarrollo mancomunado¹².

Los renglones primarios de la economía del municipio están directamente relacionados con la producción agropecuaria, la educación impartida en el colegio del municipio tiene un enfoque agropecuario y a nivel de la administración municipal se cuenta con la Unidad Municipal De Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) por lo que la estructuración de las propuestas de asociatividad en torno al campo es una posibilidad que se debe poner a consideración de las personas del municipio de tal forma que desde la participación de las JAC se busque la organización de las personas interesadas en participar de los proyectos, desde la administración municipal se busque la asesoría de universidades y el mismo CIRIEC-Colombia dado que esta organización no gubernamental tiene por misión “contribuir a la construcción y desarrollo de una economía social y solidaria, inspirada por el interés general y basada en principios y valores de democracia, participación, equidad, justicia, promoción de las personas y preservación de los recursos colectivos sostenibles.” De esta manera es posible encontrar la manera como se fundamenta la base organizativa ya que entre las actividades que desarrolla el CIRIEC está el apoyo técnico e institucional al desarrollo sostenible de comunidades y regiones y vinculando el municipio directamente como organizaciones del sector público, se pueden desarrollar proyectos sociales y cooperativos cuyo objetivo final es la reducción de las brechas sociales existentes en el municipio.

Haciendo énfasis en la realidad económica y acorde con la disposición de tierras en el municipio en diferentes pisos térmicos y con diferentes valores potenciales de los suelos es posible determinar la dirección de los proyectos a desarrollar. De tal forma que en aspectos generales se pueda tener:

¹² CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL, PÚBLICA Y COOPERATIVA (CIRIEC-COLOMBIA), UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS. Marco Para El Fomento De La Economía Solidaria En Los Territorios Rurales De Colombia. Bogotá D.C. CO: Rempe de Colombia S.A.S, 2015. ISBN: 978-958-59653-0-0. [Consultado 11, noviembre, 2018].

Gráfico 3 División Veredal Del Espino



Nota: La información contenida en el gráfico corresponde a mapa veredal de elaboración Propia con fuente Cartografía IGAC.

Cuadro 13 Propuesta De Proyectos Productivos

TIPO PROYECTO	LOCALIZACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Microempresas de producción de tomate, bajo invernadero y expuesto.	Veredas la laguna, sector bajo de la burrera, sector bajo el Tobal, sector bajo de llano largo	Suelos con buen drenaje y con disponibilidad de agua mediante canales de regadío.
Microempresas de producción de cebolla cabezona.	Veredas la laguna, sector bajo de la burrera, sector bajo el Tobal, sector bajo de llano largo	Suelos con buen drenaje y con disponibilidad de agua mediante canales de regadío
Proyectos pecuarios de cría de caprinos	Sector bajo de la burrera, sector bajo el Tobal, sector bajo de llano largo	Sectores del municipio donde acorde a la altitud el clima es más cálido.
Proyectos de industria avícola.	Veredas la laguna, sector bajo de la burrera, sector bajo el Tobal, sector bajo de llano largo	Menor distancia al casco urbano de tal forma que se facilite la comercialización.
Proyectos de familias guarda bosques y ecoturismo.	Vereda santa Ana, sector alto del Tobal y sector alto de llano largo.	Sitios de tierras con mayor altitud donde se concentran los nacedores de agua en el municipio, existe la mayor riqueza ambiental.

Cuadro 14 (Continuación)

Tecnificación del cultivo de papa.	Vereda santa Ana y sector alto de la burrera	Clima frio y tierras aptas para este cultivo
Industria procesadora de alimentos a base de papa.	Existen dos aglomerados de población en la vereda santa Ana, santa Ana centro y cascajal.	Disponibilidad de espacios y materia prima para la transformación.
Proyectos asociativos en torno a la industria láctea.	Todos las veredas y sectores del municipio	Actualmente la transformación de lácteos los realiza la empresa privada y el valor venta de la materia prima es muy bajo
Tecnificación en general de cultivos (frutales, hortalizas, cereales, tubérculos)	Todos las veredas y sectores del municipio	Dada la variabilidad climática existente en el municipio se pueden estructurar proyectos de diversa índole

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: elaboración propia del proyecto resultado de la interpretación de las variabilidades climáticas existentes en el municipio.

Los proyectos descritos anteriormente se pueden plantear con la asesoría de las entidades existentes: Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) de tal forma que en el marco del desarrollo de las actividades y “los objetivos misionales para lo cual fueron creadas se puedan utilizar como herramientas”¹³ de apoyo y sean el componente rector de los procedimientos técnicos a desarrollar y verdaderamente se eleve el nivel de vida de los campesinos tal como fue la concepción en su creación Además en “búsqueda de la modernización y optimización del desarrollo agropecuario del país”¹⁴ se generaron modificaciones en temas de asistencia agropecuaria que buscan una mayor efectividad en la asesoría a los productores agropecuarios y se realizaron modificaciones de ley encaminados a brindar una asistencia más directa y donde se promueva la asociatividad.

¹³ COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 101 de 1993. (23 de diciembre de 1993). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 41.149. 1993. Capítulo VII. Artículo 69

¹⁴ COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 607 de 2000. (03 de agosto de 2000). Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 44.113. 2000. Capítulo 2. Artículo 4

4 CONCLUSIONES

1. El común denominador para todos los municipios de sexta categoría está asociado a la falta de recursos propios lo que genera una alta dependencia del gobierno central, esta realidad agudiza aún más las problemáticas existentes en temas sociales relacionados a los altos índices de necesidades básicas insatisfechas y a la insolvencia económica para la realización de proyectos propios que se plantean con miras a reducir dichos déficit; los procesos de descentralización permiten que los municipios tomen decisiones en búsqueda de ordenar el territorio de tal forma que exista articulación entre los proyectos priorizados en el plan de desarrollo de cada gobernante y lo planteado en ámbitos generales en el esquema de ordenamiento y en concordancia con las políticas establecidas en los planes departamentales y nacionales de desarrollo. Por lo tanto y dado que la verdadera descentralización de los entes territoriales se logra con una mayor autonomía en la inversión de recursos y con la implementación de planes y proyectos encaminados a aumentar el recaudo para solventar dichas falencias, en los municipios de sexta categoría no serían tan efectivos debido a la poca alternativa en torno a la generación de recaudo por industria y comercio dado que es mínima y los costos de mantener un catastro actualizado no permiten realizar un cobro progresivo de impuesto predial. Por lo que con base en las anteriores consideraciones se apunta a solventar las necesidades básicas con mecanismos alternativos de financiación dado que con la revisión realizada de los proyectos ejecutados comparado con lo que se planteó en los 2 planes de desarrollo ya cursados y el que está vigente a la fecha se obtiene que el cumplimiento de los objetivos en temas relacionados a vivienda está por debajo del 50% por lo tanto se hace necesario identificar otros mecanismos que complementen la gestión pública en temas de disminución de brechas.

2. En el estudio de las condiciones habitacionales correspondiente al municipio el Espino Boyacá (ente territorial que se tomó como muestra para la realización del análisis) se puede evidenciar un alto nivel de inconsistencias en temas relacionados a las políticas públicas y a la formulación de proyectos, ejemplo claro es el alto índice de subsidios de vivienda nueva que han sido asignados y ejecutados pero que en la actualidad están deshabitadas. Otro aspecto a tener en cuenta es la duplicidad de datos existentes en el municipio dado que existen datos diferentes tanto para la cantidad de población entre el diagnóstico del plan de desarrollo vigente y los datos consignados en las fichas de Caracterización Territorial del departamento nacional de planeación, dichas inconsistencias generan dudas en torno a la veracidad de los datos y a la realidad actual del municipio.

Los datos de población presentados en el plan de desarrollo estiman la población en 2738 personas según el diagnóstico realizado en el año 2016 con base en los datos del SISBEN y los datos actuales mostrados por las fichas de caracterización territorial que basados en las proyecciones del DANE muestran para el año 2018 un estimado de 4221 habitantes para el municipio, estas diferencias en población

hacen variar directamente el déficit existente en torno a vivienda y ámbitos generales dependiendo la información que se tome como verdadera la formulación de políticas públicas es distinta. En lo que a formas de financiación de dichas políticas públicas en lo que respecta temas de vivienda en los 3 planes de desarrollo analizados se observa como dato común que los proyectos descritos en el plan de desarrollo no cuentan con recursos ya destinados para su desarrollo ya que todos aclaran que la financiación de dichos proyectos se basa en las gestiones que se realicen ante el gobierno central para la consecución de dichos recursos, finalmente esto es lo que directamente hace que los entes territoriales se conviertan en inoperantes no propiamente por negligencia de los administradores locales sino porque el aparato burocrático del gobierno central concentra el poder en el manejo del presupuesto y los municipios con menos capacidad administrativa y financiera son excluidos de la participación en dichos recursos dada la incapacidad que estos tienen para cumplir con todos los requisitos para ser partícipes de dichos recursos.

3. En el municipio se han estructurado proyectos dentro de los planes de desarrollo con miras a satisfacer las necesidades existentes en temas relacionados con la vivienda en el municipio, a continuación se muestra un cuadro comparativo de lo que se ha planteado y lo que se ha ejecutado en el municipio según los datos encontrados en los diagnósticos de los planes de desarrollo y la consulta de procesos del SECOP II en temas relacionados con la licitación pública para temas de vivienda en el municipio el Espino- Boyacá.

Cuadro 14 planes de mejoramiento de vivienda propuestos vs ejecutados

Planes de mejoramiento de vivienda propuestos vs ejecutados						
Planes de desarrollo municipal	Propuestos	Ejecutados	Propuestos	Ejecutados	Total de mejoramientos planteados	Total de mejoramientos ejecutados
	Planes construcción nueva	Planes construcción nueva	Planes mejoramiento	Planes mejoramiento		
PDM 2008-2011	70	35 rural	120	45	190	80
PDM 2012-2015	30	30 urbanas	60	40	90	70
PDM 2016-2019	85	N/a	95	N/a	180	N/a

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Gaceta del consejo municipal

Con base en la información descrita en el cuadro anterior se evidencia que menos del 50% de lo que se ha planteado es lo que realmente se ha ejecutado y acorde a los del diagnóstico inicial se planteó que la mayor necesidad en el municipio está dada en términos de déficit cualitativos y las soluciones que se han dado en

términos de vivienda muchas de ellas se enfocan a proyectos de vivienda nueva por lo que se concluye que las políticas municipales no están acorde a los indicadores de la entidad encargada del manejo oficial de los datos en el país. (DANE censo 2005), según el análisis de desempeño realizado por el DNP.

De tal manera es posible concluir que además de no lograr ejecutar lo que se planteó en los planes de desarrollo los recursos obtenidos se lograron para proyectos estructurados hacia problemáticas que no son tan marcadas en el municipio lo que se traduce en encontrar viviendas deshabitadas las cuales se construyeron con recursos provenientes de subsidios.

4. Como respuesta a lo que se evidencio a lo largo del desarrollo del trabajo se proponen alternativas enfocadas a la reactivación de la economía local, vincular la población en proyectos productivos y utilizar los mecanismos de asociatividad existentes en torno a proyectos de economía solidaria de tal forma que se puedan aprovechar las ventajas comparativas del municipio en términos de variabilidad climática y disponibilidad de suelos para el desarrollo de actividades agropecuarias esto con el fin de poder elevar el nivel de ingresos de los habitantes y en el marco de una economía de libre mercado sean los mismos habitantes los que en un marco de asociatividad generen proyectos encaminados a la consecución de recursos para el bienestar común. La asociatividad es el mecanismo de organización del territorio por excelencia por lo tanto bajo la premisa de trabajo mancomunado es posible desarrollar proyectos que incidan directamente en la calidad de vida de las personas.

La apuesta final de este proyecto no está relacionada con seguir dependiendo del gobierno central para la financiación de proyectos; se plantea la opción aprovechando las ventajas de la descentralización territorial a nivel municipal generar asociaciones de economía solidaria que en concordancia con las funciones y actividades que pueden desarrollar las juntas de acción comunal se generen microempresas campesinas que con el apoyo de entidades municipales como la UMATA, los habitantes del municipio puedan continuar haciendo las labores agropecuarias de manera tecnificada de tal forma que se logre abastecer el mercado local y se vincule al sector del comercio y los servicios en las asociaciones con el fin de garantizar precios y evitar que se abastezca el mercado local con productos que aunque se producen en el municipio son transportados desde otras regiones del país que actualmente es una de las causas que desestiman la actividad agrícola en el municipio. Otra actividad propuesta está relacionada con la industria transformadora de materias primas por lo que se postulan posibilidades de a través de asociaciones locales se generen proyectos de industrialización local en torno a transformación de alimentos productos a base de papa, proyectos de industria láctea que va desde el mejoramiento de razas, mejoramiento de pastos y transformación de la leche, otros proyectos están relacionados con actividades pecuarias como cría de caprinos, ovinos y aves de corral de manera tecnificada lo que aumenta su productividad.

Las anteriores proposiciones se realizan en torno al análisis de la estrecha relación de los habitantes con las actividades agropecuarias, el enfoque de la educación que se da en el colegio técnico del municipio, la existencia de la UMATA y la posibilidad de generar convenios con entidades de educación técnica y superior en temas relacionados con estos mejoramientos, así como la existencia de organizaciones no gubernamentales como CIREC-Colombia que en sus bases misionales está el apoyo a las entidades públicas para el fortalecimiento de la asociatividad y la economía solidaria como base para el desarrollo social, además existen experiencia en el país que el instituto de estudios rurales de la universidad javeriana tiene documentados y de los cuales se puede tomar ejemplo. Finalmente se deja la opción que la solución está en cada una de las personas interesadas en mejorar su nivel de vida y esta es una acción que permite mantener el arraigo cultural mejorando las condiciones y buscando el desarrollo económico y social de los habitantes.

5. RECOMENDACIONES

Dadas las anteriores consideraciones y en lo que se pudo evidenciar en el desarrollo del proyecto y realizando un análisis que involucra diferentes asignaturas de la especialización se pretende dar unas recomendaciones que buscan principalmente fortalecer la autonomía de los municipios en cuanto a gestión de recursos de fuentes alternativas y fortalecimiento de la generación de recursos propios que finalmente están encaminados a mejorar la solvencia económica y permitir las inversiones en los múltiples temas que se plantean en el plan de desarrollo municipal pero que siempre apuntan a la gestión de recursos a nivel departamental o nacional y que en varias oportunidades no pueden ser desarrollados dada la poca gestión o la negativa de recursos por parte del gobierno central ya sea porque los proyectos presentados no cumplen con las exigencias de estructuración o porque sencillamente el estado no tiene los fondos suficientes para financiar todos los proyectos que los municipios plantean, no está únicamente relacionado con la consecución de recursos para el mejoramiento de vivienda sino que apuntan de manera más general a lo que se necesitaría para mejorar la autonomía del municipio y la ejecución real de lo que se plantea en los planes de desarrollo.

5.1 Que Hacer Para Mejorar las Finanzas del Municipio

En busca de mejorar las finanzas del municipio es necesario establecer mecanismos que permitan aumentar el recaudo de recursos, así como aumentar la base gravable.

Cuadro 15 Estrategias Para Mejorar las Finanzas del Municipio

	Estrategias para mejorar las finanzas del municipio				
	Estrategia	Acciones de corto plazo tiempo (6 meses)	Acciones de mediano plazo tiempo (1 año)	Acciones de largo plazo tiempo (3 años)	Lugar
Esfuerzo propio	Recuperación de cartera vencida	Acuerdos de reducción de intereses de mora			Municipio
	Conservación dinámica y actualización catastral	Convenio interadministrativo con el IGAC para realizar conservación dinámica.	Convenio interadministrativo con el IGAC para realizar conservación dinámica.	Actualización catastral	Municipio-UOC soata
	Ampliar la base gravable de industria y comercio	Inclusión de industrias existentes en el municipio	Formalización del transporte público y generación de contribuciones por el uso de las vías	Generación del impuesto de avisos y tableros	Municipio

Cuadro 16. (Continuación)

Gestión	Gestión de recursos a nivel departamental	Activación del banco de programas y proyectos	Estructuración de proyectos para entrar a concursar a las bolsas de asignación de recursos	Postulación y participación a proyectos departamentales	Capital departamento
	Gestión de recursos a nivel nacional	Activación del banco de programas y proyectos	Estructuración de proyectos para entrar a concursar a las bolsas de asignación de recursos de nivel nacional	Postulación y participación a proyectos nacionales	Bogotá
	Gestión de recursos de índole internacional	Activación del banco de programas y proyectos	Estructuración de proyectos para presentar a entidades internacionales.		ONG-embajadas - convenios internacionales
	Proyectos de índole regional	Activación de la asociación de municipios. (aso-Gutiérrez)	Estructuración de proyectos regionales		Región-departamento - nación
	Proyectos de post-conflicto	Elaboración de proyectos bajo el marco del post-conflicto	Formalización de la propiedad, saneamientos de títulos de propiedad.	Participación en proyectos productivos del fondo de paz	Cooperación internacional-gobierno central

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a: elaboración propia del proyecto

5.2 Asociaciones de Municipios

Bajo las premisas de la ley 1551 del 6 de julio de 2012 formulada para estimular la modernización y el funcionamiento de los municipios y puntualmente en lo que al principio de asociatividad hace referencia¹⁵. define que los municipios en búsqueda de mejorar el desarrollo económico y territorial busquen la forma de generar asociaciones entre entes territoriales e instancias de integración territorial, la finalidad de estas actuaciones son precisamente generar sinergias y alianzas competitivas, fortalecer la integración regional en la producción de economías de escala, la formulación de contratos plan y la búsqueda de alianzas público-privadas para lograr el desarrollo rural.

Acorde a las consideraciones anteriores y la legislación propia de las asociaciones de municipios contenida en el artículo 1390 de 1976 y la ley 136 de 1994 en su artículo 149 define a estas asociaciones como: “entidades administrativas de

¹⁵ COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1551 del 6 de julio de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 48.483. 2012. Capítulo 1. Artículo 4

derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.”

Existen dos tipos de asociaciones de municipios y su tipología se da acorde al campo de acción que se le pretende dar a la AM, dado que se puede constituir una AM con único objetivo y AM de carácter multifuncional que en sus estatutos dejan plasmado un objetivo amplio y permiten un campo de acción que va desde la prestación de servicios públicos como la de generar acciones administrativas en pro del desarrollo y la generación de proyectos¹⁶.

Por lo tanto bajo esta modalidad de asociación es posible a nivel regional establecer proyectos que busquen generar condiciones de competitividad buscando a partir de la elaboración de proyectos productivos mejorar las condiciones económicas de los habitantes y fortaleciendo la producción rural, así como el ordenamiento del territorio articulando el desarrollo de infraestructura con la conservación y aprovechamiento responsable de los recursos naturales, además de generar proyectos mancomunados dar solución a problemáticas regionales.

Partiendo de la premisa de buscar una solución de vivienda para la población de los municipios pertenecientes a la asociación es posible estructurar proyectos que permitan la gestión de recursos de entidades de carácter internacional que brindan apoyo económico y asistencia técnica para la disminución de las necesidades básicas insatisfechas de poblaciones de escasos recursos.

Existen evidencias de como las asociaciones de municipios pueden realizar gestión de recursos que para los municipios por si solos sería muy difícil llevarlos a feliz término, un ejemplo claro es la asociación de municipios del altiplano del oriente antioqueño MASORA que funciona desde el año 1992 y ha tenido importantes reconocimientos por la federación nacional de municipios como una entidad que orienta el desarrollo de 9 municipios y beneficia a medio millón de personas, durante los últimos 3 años ha sido la entidad ejemplo en la asociatividad de municipios por su importancia en la gestación de proyectos así como por las relaciones internacionales en búsqueda de atraer recursos para la inversión en el territorio y en el ámbito nacional se han logrado apalancar iniciativas que permiten el desarrollo del territorio; el máximo exponente es la consecución de 11.500 millones para el mejoramiento vial de la región, dichos recursos provienen del sistema nacional de regalías mecanismo tradicional de gestión de recursos de los municipios. Otro

¹⁶BUSTAMANTE, Sergio, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Hacia Una Política Pública De Asociatividad En Colombia: Propuestas Para El Fortalecimiento De Las Asociaciones De Municipios. diciembre de 2006. [Sitio web]. Bogotá D.C. p.1-30 [Consultada, 12, mayo, 2018]. Archivo en pdf. Disponible en: <https://es.slideshare.net/krmen01/30-pag-hacia-una-politica-publica-asociatividad1-de-los-muniicpios-30-pag1>

ejemplo es la asociación supra-departamental de municipios de la región del alto Patía caracterizada por la integración territorial de municipios pertenecientes a los departamentos de Nariño y Cauca, las características propias de la asociación de municipios pertenecientes a los departamentos distintos marcaron un hito en la política de planeación nacional dado que se estableció un plan de desarrollo integral para la región a través del CONPES, a través de este plan de desarrollo se establecen las políticas que buscan propiciar las condiciones de desarrollo físico-espacial, económico, social y ambiental sostenible de la región para disminuir la pobreza y los desequilibrios existentes en la región¹⁷.

El diagnóstico de la situación en el momento de la elaboración de dicho COMPES comparte cierta similitud a las características de la región en que está ubicado el municipio el Espino dado que se encuentra en una zona limítrofe entre los departamentos Santander y Boyacá lo que hace que aunque se compartan costumbres culturales y los municipios tengan necesidades similares existen divisiones territoriales que dificultan la inversión de recursos por ejemplo en temas de infraestructura vial la vía que comunica el municipio de Capitanejo con el Espino a pesar de ser una de las rutas para el PNN el Cocuy es una vía des pavimentada y frecuentemente se ve afectada por deslizamientos debido a la falta de intervención y adecuación lo que dificulta la movilidad de productos agropecuarios principal fuente de economía de la región lo que hace que se eleven los costos de transporte y a su vez se vea impactada negativamente la capacidad adquisitiva de las personas llegando al nivel de que una familia campesina reciba ingresos inferiores a 1 salario mínimo.

Otras similitudes que se encuentran entre las dos regiones en descripción es un alto número de población con necesidades básicas insatisfechas, deficiencia en prestación de servicios de salud especializada, viviendas en mal estado, poca oferta de educación y entidades administrativas débiles vista desde el punto de la autonomía por la alta dependencia de recursos.

Por las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta la existencia de la asociación de municipios ASO GUTIÉRREZ es necesario replantear las políticas de acción de dicha asociación dado que en la actualidad la participación de esta en la formulación de políticas regionales es muy limitada se destaca únicamente en la recolección de residuos sólidos, pero en los temas administrativos y de ordenamiento del territorio no tiene avances significativos.

Como mecanismo de acción para afrontar los requerimientos de competitividad de las regiones se propone que la participación de la asociación en las políticas públicas de la región tenga mayor importancia, pero para lograr dicha participación es necesario fortalecer la asociación dándole una mayor capacidad de gestión y dotándola de personal calificado que afronte los retos que los temas de estructuración de proyectos para lograr gestión de recursos, este proyecto se debe estructurar bajo lineamientos de cooperación internacional de tal forma que los municipios no se vean afectados en sus finanzas.

¹⁷REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan De Desarrollo Integral Del Alto Patía. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. CDT/Conpes/Económicos. p.1-29 [consultada 21, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2892.pdf>

Cuadro 17 Modelo del plan de acción

Plan de Acción Aso Gutiérrez			
	Acción	Objetivo	Responsables
Fase 1	Fortalecimiento	Dotar a la asociación de las bases jurídicas y técnicas en un campo de acción que permita la participación en múltiples objetivos de desarrollo y participación administrativa en búsqueda del mejoramiento de la competitividad regional y prestación de servicios públicos domiciliarios para satisfacer las necesidades de la población de los municipios asociados bajo las consideraciones normativas vigentes	Municipios asociados director ejecutivo
	Vigilancia y control	Establecer los mecanismos de control, que supervisen las funciones y actuaciones de la asociación acorde a la normatividad vigente	Municipios asociados director ejecutivo
	Manual de funciones y fortalecimiento de identidad	Establecer la identidad, los objetivos y asignar un sentido misional actualizado a la asociación así como designar funciones y responsabilidades a su representante legal	Municipios asociados director ejecutivo
	Mercadeo y publicidad	Hacer que la asociación sea reconocida en el ámbito departamental, nacional e internacional	Municipios asociados director ejecutivo
	Búsqueda de cooperación internacional	Realizar la gestión ante entidades descentralizadas en búsqueda de apoyo para la capacitación y fortalecimiento de la asociación en temas de gestión y capacitación técnica en formulación de proyectos	Director ejecutivo
Fase 2	Fortalecimiento en aspectos técnicos	Con recursos de cooperación internacional fortalecer el ámbito organizacional, con personal capacitado en la planeación de proyectos y gestión administrativa	Cooperación internacional director ejecutivo municipios asociados
	Elaboración de proyectos de índole regional	Generar proyectos de mejoramiento en la calidad de prestación de servicios públicos	Cooperación internacional director ejecutivo municipios asociados población
		Generar proyectos de capacitación en proyectos productivos	
		Generar proyectos de mejoramiento de vivienda	
	Generar proyectos de mejoramiento de infraestructura		

Nota: La información contenida en el cuadro corresponde a propuesta propia durante la realización del proyecto, como mecanismos alternativos de consecución de recursos para los municipios pertenecientes a la provincia de Gutiérrez en el departamento de Boyacá.

BIBLIOGRAFÍA

MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Diagnóstico del plan de desarrollo 2016-2019: Plan De Desarrollo "2016-2019" [Sitio web]. El Espino Boyaca.CO. Sec. Inicio. Mayo 2016 p.1-167. [Consultada, 19, marzo,2018]. Archivo en pdf. Disponible en: http://elespinoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/elespinoboyaca/content/files/000153/7639_plan-de-desarrollo-el-espino-1.pdf

MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Diagnóstico del plan de desarrollo 2012-2015. [Sitio web] EL ESPINO BOYACA.CO. SEC. BancoMedios/Documentos. p.1-149. [Consultada, 20, marzo,2018]. Archivo en PDF. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/elespinoboyac%C3%A11pd20122015.pdf>

MUNICIPIO EL ESPINO BOYACÁ. Acuerdo no. 017 de 2008. (31 de mayo de 2008). "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Espino, Boyacá, para el periodo 2008-2011". El Espino Boyacá. Gaceta del consejo municipal

OSUNA PATIÑO, Néstor. El derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado social de Derecho. Controversias sobre su aplicación judicicia. [Sitio web]. Bogotá D.C: Revista Derecho del Estado. Vol 14, p. 95-110. 2003. [Consultado 12, Mayo, 2018]. Archivo en Pdf. disponible en. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/813>

GOOSSENS, Maarten, GÓMEZ MENESES Jaime Enrique. Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del instituto de crédito territorial en Bogotá D.C. 1964 – 1973. [Sitio web]. Santiago de Chile: Revista INVI, Vol 30, p. 121-148. ISSN 0718-1299. [Fecha de consulta: 11 de abril de 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25840411005>

CHIAPPE DE VILLA, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. [Sitio web]. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1211-P. 1999. ISBN: 92-1-321494-4. p.1-50 [Fecha de consulta: 15 de abril de 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5287/1/S995336_es.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Déficit De Vivienda. [sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. investigaciones/boletines/censo. p.1-10 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 1. Título 1. Artículo 1.1.1.1.1
COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015

CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL, PÚBLICA Y COOPERATIVA (CIRIEC-COLOMBIA), UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS. Marco Para El Fomento De La Economía Solidaria En Los Territorios Rurales De Colombia. Bogotá D.C. CO: Rempe de Colombia S.A.S, 2015. ISBN: 978-958-59653-0-0. [Consultado 11, noviembre, 2018].

COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 101 de 1993. (23 de diciembre de 1993). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 41.149. 1993

COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 607 de 2000. (03 de agosto de 2000). Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 44.113. 2000. Capítulo 2. Artículo 4

COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1551 del 6 de julio de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 48.483. 2012. Capítulo 1. Artículo 4

BUSTAMANTE, Sergio, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Hacia Una Política Pública De Asociatividad En Colombia: Propuestas Para El Fortalecimiento De Las Asociaciones De Municipios. diciembre de 2006. [Sitio web]. Bogotá D.C. p.1-30 [Consultada, 12, mayo, 2018]. Archivo en pdf. Disponible en: <https://es.slideshare.net/krmn01/30-pag-hacia-una-politica-publica-asociatividad1-de-los-municipios-30-pag1>

REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan De Desarrollo Integral Del Alto Patía. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. CDT/Conpes/Económicos. p.1-29 [consultada 21, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2892.pdf>

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Guía Para El Mejoramiento de Vivienda. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. 2016 Sec. Documentos. p.1-28 [consultada 24, agosto, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/Documentos%20compartidos/Gu%C3%ADa%20de%20Mejoramiento%20de%20vivienda%202016.pdf>

COLOMBIA. EL CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 101 de 1993. (23 de diciembre de 1993). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Ciudad y Territorio. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial No. 41.149. 1993. Capítulo VII. Artículo 69

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 Nivel Nacional. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Bogotá D.C. CO. Diario Oficial. 2015. Parte 2. Título 1

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 556 de 2018. Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales Departamentos, Distritos y Municipios conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012. [sitio web] CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sec. Entidades/Categorización/Departamentos y Municipios/Categorización. P 9 [consultada 16, Julio, 2018]. Archivo en Pdf. Disponible en: http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/35b46070-ba9f-43bb-8d4c-6429982130f4/Res_556_2018.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=35b46070-ba9f-43bb-8d4c-6429982130f4

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Fichas de Caracterización Territorial. [Sitio web]. Bogotá. D.C. CO. Sec. programas/desarrollo-territorial/Paginas. [consultada 02, noviembre, 2018]. Consulta virtual. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>