

POLÍTICA PÚBLICA

**VIVIENDA Y HÁBITAT ADECUADOS Y
DE ANTIOQUIA**

Vigencia 2023

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA

An aerial photograph of a wide river flowing through a valley. The river is light brown, possibly due to sediment. The surrounding hills are covered in dense green forest. The sky is overcast with soft, grey clouds. The text 'CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA' is overlaid in the center, with a horizontal bar below it that transitions from dark green to yellow.

CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

**“Vivienda y Hábitat Adecuados y Sostenibles de
Antioquia”**

Ordenanza No 22 del 3 de octubre del 2023

"Por Medio de la cual se adopta la política pública
departamental de Vivienda y Hábitat Adecuados y Sostenibles
de Antioquia"

Vigencia evaluada: 2023

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Carlos Arturo Castro Gutiérrez

Evaluador: Alejandro Palacio Sánchez

Antecedentes de la Política Pública

El hogar es esencial en la vida cotidiana, ya que es el espacio donde se realizan la mayoría de las actividades diarias, como descansar, comer, guardar pertenencias y al que se retorna al final del día. (Pasca García, 2014)

En Colombia, desde 1932, se emprendieron esfuerzos para facilitar el acceso a la vivienda mediante la creación del Banco Central Hipotecario (BCH). Posteriormente, en 1939, se fundó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), que se encargó de ofrecer subsidios para la compra, construcción y mejora de viviendas. (González Briñez, Prieto Villar, & Neuta Barbosa, 2013)

En 1972, el presidente Pastrana Borrero introdujo dos estrategias fundamentales que revolucionaron la política de vivienda: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). (González Briñez, Prieto Villar, & Neuta Barbosa, 2013)

Una década más tarde, en 1991, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia, el artículo 51 consagró el derecho a la vivienda como un derecho social, económico y cultural. Este artículo asegura que todos los colombianos tienen el derecho a una vivienda digna. Además, el Estado se comprometió a crear las condiciones necesarias para garantizar este derecho, fomentando planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y mecanismos asociativos para implementar estos programas. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Ese mismo año se creó el sistema nacional de vivienda de interés social, según el artículo 1 de la Ley 3 de 1991. Este sistema se centró en las familias de bajos ingresos y utilizó estrategias de gestión con las cajas de compensación familiar, que hoy en día administran los subsidios de vivienda y contribuyen a la protección social de la comunidad, impactando también en sectores como la construcción y la generación de empleo. (Congreso de Colombia, 1991)

En 2004, a través del documento CONPES 3269, se establecieron una serie de medidas para optimizar el programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y expandir la oferta de crédito para Viviendas de Interés Social (VIS). Las acciones contempladas incluyeron ajustes en la implementación del SFV, revisiones en los valores y distribución de recursos, directrices para la línea de redescuento de Findeter destinada a VIS, y estrategias para coordinar los instrumentos de crédito y microcrédito para VIS. (Consejo Nacional de Política Pública, 2004)

Más tarde, en 2012, el CONPES 3725 introdujo el "Programa Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda Segunda Generación", con el objetivo de aumentar la productividad en la construcción y alcanzar la meta de un millón de viviendas nuevas, mejorando las interconexiones con otros sectores y eliminando obstáculos para hogares, constructores y entidades territoriales. (CONPES, 2012)

Antecedentes de la Política Pública

Posteriormente, se promulgó el CONPES 3740 con el objetivo de garantizar el acceso a vivienda para familias en situación de extrema pobreza, desplazadas por violencia, afectadas por desastres naturales, y residentes en áreas de riesgo no mitigable. Este documento estableció subsidios en especie y la provisión de servicios complementarios para atender estas necesidades.

En 2021, se reconoció la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado, estableciendo normas para formular y ejecutar la política habitacional urbana y rural, con el objetivo de garantizar el derecho a una vivienda digna para todos los colombianos. Además, se crearon nuevos productos hipotecarios adaptados a diferentes segmentos de la población, como vivienda de interés social (VIS), vivienda no VIS y vivienda rural. (Congreso de Colombia, 2021)

Luego, con el decreto 1247 de 2022, se reguló el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, permitiendo a las Cajas de Compensación Familiar ofrecer soluciones habitacionales a trabajadores en zonas rurales. (Presidencia de la República, 2022)

En 2001, el Departamento de Antioquia estableció la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia – VIVA, con el fin de reducir el déficit de vivienda social y generar empleo en comunidades vulnerables a través de la construcción, mejora y legalización de viviendas. (VIVA, s.f.)

En octubre de 2023, la Asamblea de Antioquia aprobó la "Política Pública Departamental de Vivienda y Hábitat Adecuados y Sostenibles de Antioquia", destacando la importancia de la participación de diversos actores, como el sector público, privado, solidario, académico, la sociedad civil y organismos internacionales, para ampliar la perspectiva de la vivienda en el departamento. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

Observaciones

Realizada la evaluación parcial de la política pública de vivienda y hábitat adecuados y sostenibles de Antioquia, se encuentran las siguientes observaciones:

1. La política de vivienda y hábitat adecuados y sostenibles en Antioquia carece de un único responsable, ya que hay varios actores involucrados, lo que dificulta la identificación de una cabeza visible para responder por dicha política.
2. La ordenanza no incluyó la Mesa Departamental de Vivienda de Antioquia como órgano consultor y asesor.
3. La política no estableció un período para la rendición de cuentas sobre sus avances y el cumplimiento del plan, lo que no obliga al ejecutor a cumplir con este requisito.
4. La población objetivo (focalizada) de 170.000 hogares, no coincide con el déficit de vivienda reportado en el plan de desarrollo Antioquia Firme 2024-2027, en el cual reportan en su línea base 625.782 viviendas.
5. No se cumplió para la vigencia 2023, la creación del Fondo de Cuenta destinado a vivienda y hábitat en el departamento de Antioquia se reporta que se encuentra en revisión por parte de la secretaria de Hacienda del Departamento de Antioquia.
6. El impacto de Déficit habitacional que tiene como meta (0) cero en el departamento de Antioquia, no es coherente con la focalización hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos, ya que no se están considerando todos los hogares con déficit habitacional de Antioquia.
7. En la cadena de valor se recomienda revisar la redacción de las actividades y productos, para una mejor comprensión del lector.
8. Por último, la calificación de los elementos presentados por el ejecutor resultó en un 44%. Esto se debe a que no se evaluaron los siguientes puntos:
 - 6 es funcional el órgano consultivo y asesor,
 - 7 se aplican o ejecutan los instrumentos específicos en la política,
 - 8 están en funcionamiento mecanismos o acciones de transversalidad para la ejecución,
 - 13 se utilizan mecanismos para la rendición de cuentas y
 - 15 se aplican mecanismos de divulgación y promoción de la política.

Esto obedece a que la ordenanza fue aprobada en octubre del 2023 y por lo cual no se presenta ejecución.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ordenanza	92%
Integralidad de la adopción desde la ejecución	44%
Focalización de la población beneficiada	6,9%
Pertinencia y utilidad de la política	78%
Cobertura poblacional neta	Criterio no evaluado
Eficacia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Eficiencia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Efectividad acumulada promedio	Criterio no evaluado
Ejecución financiera acumulada	Criterio no evaluado

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Sectores y programas que desarrolla la política pública

Sectores	Programas
Sector 04 Información estadística	Generación de la información geográfica del territorio nacional
Sector 40 Vivienda ciudad y territorio	Acceso a soluciones de vivienda

1-2. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas
Seguridad humana	Equidad	Planeación regional, lugar adecuado y servicios públicos de la vivienda y el hábitat
Derechos y capacidades	Participación	Tenencia segura de la vivienda y el hábitat
Diferencial, interseccional y étnico	Sostenibilidad	Asequibilidad y accesibilidad
De Género	Planeación	Participación social y adecuación cultural en la producción de la vivienda y el hábitat
Territorial	Articulación	Habilidad y sostenibilidad de la vivienda y el hábitat
Seguridad humana	Innovación	Gobernanza del sector y gestión del conocimiento

1-3. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Asistencial
Participación del Estado	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	La política constitutiva o constituyente
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de innovación	Sin Grado de Innovación

1-4. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ordenanza	Ejecutor
1. Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	Sí	Sí
2. Incluye proceso de participación previos a la formulación	Sí	Sí
3. Define conceptos básicos	Sí	Sí
4. Define un órgano responsable de la ejecución	Sí	Sí
5. Define los actores de la política	Sí	Sí
6. Define un órgano consultivo y asesor	No	No
7. Define instrumentos específicos	Sí	No
8. Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	Sí	No
9 Define enfoques	Sí	Sí
10. Define principios	Sí	Sí
11. Define ODS	Sí	Sí
12. Determina financiación pública	Sí	No
13. Define mecanismo para la rendición de cuentas	Sí	No
14. Define el mecanismo para la participación ciudadana	Sí	Sí
15. Define mecanismos de divulgación de la política	Sí	No
16. Define ámbito de aplicación	Sí	Sí
17. Define objetivo general	Sí	Sí
18. Define objetivos específicos	Sí	Sí
19. Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	Sí	Sí
20. Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	No	No
21. Define indicadores de evaluación	Sí	No
	Resultado ordenanza: 92%	Resultado ejecutor: 44%

En una visión global, esta ordenanza se construyó con la mayoría de los elementos que debe tener una política pública, contando además con la participación de la comunidad y de actores interesados en la vivienda en el Departamento de Antioquia.

Es importante señalar que esta política no inició su ejecución para el corte de la presente evaluación, toda vez que su fecha de aprobación es de octubre de 2023, lo que explica la calificación del **44%**, en cuanto a los elementos desde la óptica del ejecutor, toda vez que se mide la gestión con corte al 31 de diciembre del 2023. Por otra parte, desde la ordenanza genera un resultado de **92%** lo que evidencia que esta adecuadamente estructurada.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	Déficit habitacional en el acceso a la vivienda y el hábitat en el Departamento, permeado por situaciones que influyen directamente sobre los hogares demandantes como el bajo poder adquisitivo, la legalización o los requisitos restrictivos para acceder a subsidios habitacionales por parte de la población informal-por barreras que afectan de manera asimétrica y directa la disponibilidad de la oferta de la vivienda en Antioquia y sus subregiones, lo anterior por falta de mecanismos o posibilidades de intervención de gobiernos intermedios.	Barreras relacionadas con las diferentes etapas de la cadena de valor de la vivienda, como el bajo poder adquisitivo y los requisitos restrictivos para acceder a subsidios habitacionales; lejanía de las viviendas sociales de las áreas de trabajo, servicios y dotaciones, la escasez de suelo apto para urbanizar y la localización de viviendas en zonas de riesgo; falta de claridades frente al reconocimiento diferencial de las comunidades y sus condiciones particulares.
PD* 2016-2019	No aplica, la política es de octubre de 2023	No aplica, la política es de octubre de 2023
PD* 2020-2023	(Plan de desarrollo Unidos por la vida - 2020-2023) El déficit de vivienda en el Departamento ha contribuido a aumentar la inequidad en nuestro territorio. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Antioquia 2019, el número de viviendas con déficit cuantitativo es 98.041 viviendas, y el número de viviendas con déficit cualitativo, que corresponde a las necesidades de mejoramiento, tanto urbanos como rurales, es 294.870 viviendas. (Gobernación de Antioquia, 2019).	(Plan de desarrollo Unidos por la vida - 2020-2023) Diferentes municipios han experimentado un acelerado crecimiento que supera el presentado por algunas de las aglomeraciones más densas, absorbiendo el incremento poblacional del Departamento. En Antioquia algunos territorios como: Sabaneta (4,7%), Marinilla (2,7%), El Carmen de Viboral (2,8%), Guatapé (2,8%) y Bello (2,6%), mostraron una tasa de incremento intercensal alta (2005 a 2018). Por su parte, en Medellín el crecimiento ha representado 0,7% (Gobernación de Antioquia, 2018).

2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Ley	388 de 1997
Decreto	1077 de 2015
Ley	1769 de 2016
CONPES	3919 de 2018
Ordenanza	31 de 2019
Decreto	1333 de 2020
Decreto	1341 de 2020
Ley	2079 de 2021
Decreto	739 de 2021
Ordenanza	38 de 2021

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Ejecutor
Academia	Otro
Administraciones municipales	Financiador
Administración departamental	Financiador
Asamblea departamental	Otro
Sociedad civil	Otro
Organización no gubernamental	Cooperante
Administraciones municipales	Beneficiario
Sociedad civil	Beneficiario
Ente de control	Otro

2-4. Cadena de valor

INSUMO

- Habilitar diferentes mecanismos económicos, técnicos y socioculturales que contribuyan de manera sistémica, sostenible y con enfoque diferencial a la disminución del déficit habitacional y de hábitat adecuados y sostenibles en las subregiones del departamento de Antioquia

ACTIVIDADES

- Habilitar lugares e infraestructura de servicios públicos, Vivienda de emergencia y reasentamiento.
- Reconocimiento de otras formas tenencia. Legalización, titulación vivienda Incentivo de oferta de vivienda Acceso adquisición de vivienda Formación asistencia técnica en construcción producción adecuada sostenible de vivienda Tejido social adecuación cultural de vivienda. Incentivos producción de vivienda adecuada sostenible Desarrollo integral del hábitat Promoción de participación Asistencia territorial Gestión conocimiento

PRODUCTOS

- Banco inmobiliario de suelos departamental de vivienda; plan departamental de reasentamientos humanos; promoción de tenencia regular y segura de la vivienda; servicios y subsidio departamental legalización de propiedad; Banco virtual de materiales; esquemas jurídicos, financieros y de participación colectiva; esquemas inclusivos de financiación; educación financiera y bancarización; subsidio departamental adquisición de vivienda; capacitación autoconstrucción; rec saberes adecuación cultural

RESULTADOS

- Mayor e igual acceso a la tenencia segura a la vivienda
- Mayor acceso a viviendas en zonas adecuadas
- Mayor e igual acceso a los servicios públicos básicos
- Mayor e igual acceso a una vivienda asequible
- Mejor acceso a la vivienda adecuada para los grupos en situación de desventaja
- Mayor e igual acceso al espacio público
- Mayor e igual acceso a una vivienda con condiciones habitables
- Mayor acceso a la producción de la vivienda y el hábitat por medio de la participación social y la adecuación cultural

IMPACTO

- Déficit habitacional cero en el departamento de Antioquia

2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Toda la población	Hogares	2.459.427	170.000	Hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales vigentes, que no tengan soluciones de vivienda	6,9%
	Suma	2.459.427	170.000	Total	6,9%

La política de vivienda y hábitat adecuados y sostenibles de Antioquia se formuló teniendo en cuenta un estudio previo como es el documento técnico, el cual se ve en la investigación, en el planteamiento del problema y la participación con la comunidad y los actores.

El documento técnico tiene identificado los actores que intervienen en la política además de su cadena de valor, la cual está definida en el artículo 4 de la ordenanza. Sin embargo, reportan a las administraciones municipales como beneficiarias, cuando sus roles son de financiadores y ejecutores.

No obstante, la población objetivo (focalizada) de 170.000 hogares, no coincide con el déficit de vivienda reportado en el plan de desarrollo Antioquia Firme 2024-2027, en el cual reportan en su línea base 625.782 viviendas.

En referencia a la cadena de valor se recomienda revisar la redacción de las actividades y productos, para una mejor comprensión del lector.

Por último, se tiene una meta de impacto de Déficit habitacional cero en el departamento de Antioquia, lo que no es coherente con la focalización hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos, ya que no se estaría tomando todos los hogares de Antioquia, por tanto, faltaría reevaluar el impacto planteado en la cadena de valor para la Política Pública.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Actividades específicas de la Ordenanza

Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
Artículo 10 Dimensión 1	Estructurar e implementar el banco inmobiliario y de suelos departamental de vivienda y hábitat	En ejecución	Banco de Inmobiliario y de Suelos de predios fiscales. Convocatoria realizada 2024. Total, de 29 lotes de 23 municipios
Artículo 11 Dimensión 2	Asistir técnica, jurídica y socialmente a los municipios para la legalización de la tenencia de las áreas sujetas a mejoramiento integral de barrios.	En ejecución	Se han realizado en el 2024 un total de 688 legalizaciones en los diferentes municipios de Antioquia
Artículo 12 Dimensión 3	Crear esquemas diferenciales de financiación y cofinanciación para la producción y promoción de vivienda y hábitat adecuados y asequibles	En ejecución	Implementación del modelo: Lote + Urbanismo + Ahorro + Subsidio
Artículo 12 Dimensión 3	Ejecutar procesos de promoción y asistencia técnica para la educación financiera y bancarización para la compra y mejoramiento de vivienda	En ejecución	Inicio de Escuela de Propietarios: Jornada de bancarización y ahorro. 3,400 hogares asesorados y 2.300 afiliados al FNA
Artículo 13. Dimensión 4	Gestionar alianzas para la estructuración, implementación y financiación de programas y proyectos de participación	En ejecución	Fortalecimiento de la Mesa de Vivienda de Antioquia.
Artículo 16	Elaborar plan estratégico de largo plazo para la implementación y operativización de la PP.	Ejecutado: operativo	Plan Estratégico de la Política Pública de Vivienda y Hábitat adecuados y sostenibles de Antioquia
Artículo 19	Consolidar el Sistema de información y centralizar y difundir de manera periódica información histórica, actual y futura del sistema habitacional del Departamento.	En ejecución	Centro de pensamiento de vivienda y hábitat de Antioquia - VIVALAB. Calculo déficit habitacional 2023
Artículo 20	Creación Fondo de cuenta destinado a vivienda y hábitat en el departamento de Antioquia	En ejecución	Se proyectó proyecto de acuerdo y se encuentra en la Secretaría de Hacienda para su revisión

3-2. Cobertura poblacional

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-3. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-4. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-5. Efectividad de la ejecución

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-6. Fuentes de financiación específica

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-7. Ejecución financiera

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	4
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
	5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general	5
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
	5. Desde la concepción del problema público	
3. La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo		5
4. La política cuenta con inversión de recursos públicos		5
5. Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional		5
6. La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos		5
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		0
8. Grado de participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución		5
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		5
11. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		0
13. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		0
Resultado pertinencia:		78%

De la medición de los 13 criterios anteriores, se concluye que la política de Vivienda y Hábitat de Antioquia es pertinente y útil en un **78%**, ya que está diseñada para ofrecer soluciones de vivienda a los antioqueños y cumple con la mayoría de los elementos del criterio de pertinencia establecidos en la ordenanza.

Sin embargo, la calificación faltante en los elementos de Pertinencia y Utilidad se debe a que no se evaluaron los criterios relacionados con su ejecución, ya que fue aprobada el 3 de octubre de 2023. Así mismo, cabe resaltar que la política cuenta con varios responsables, lo que podría diluir la responsabilidad.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at long white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible in the foreground on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias