



Año 25 No. 92  
Octubre - Diciembre 2020

# Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES)



# Hacia una gestión eficaz de la vivienda social en la ciudad de Buenaventura

Lerma Bonilla, Lides Leonardo\*

## Resumen

La gerencia pública de vivienda en Colombia, liderada por el ministerio competente, resulta insuficiente; porque no logra articularse eficazmente con los procesos de gestión territorial, como es el caso de Buenaventura. Entonces, el objetivo del presente trabajo parte en analizar indicadores de gestión de la Dirección Técnica de Vivienda, durante los periodos 2004-2015. Recurriéndose a una metodología cualitativa de tipo analítico-relacional, basada en revisar los número de viviendas entregadas y los presupuestos asignados; permitiendo arrojar resultados orientados a que, a pesar de haber un significativo aumento histórico en la oferta a 2015, estos no fueron suficientes para solucionar la problemática del déficit cuantitativo; modelándose al final, una proyección de reducción de éste a 2031. Por lo tanto, la reflexión final va encaminada a que la gestión local será eficaz si la misma se articula con la nacional, y el sector privado; principalmente con la asignación suficiente y permanente de recursos.

**Palabras clave:** Vivienda de interés social; gestión pública; déficit cuantitativo.

---

**Recibido:** 20.05.20      **Aceptado:** 20.08.20

\* Es docente del Programa de Arquitectura de la Universidad del Pacifico; Arquitecto 2001, Master en Ingeniería Civil 2019 y Especialista en Gerencia de Construcciones 2009. Coordina el grupo de Investigación: Hábitat, Urbanismo y Gestión la Construcción (HUG) y el Taller de Diseño VII - Vivienda Social. Email: [llerma@unipacifico.edu.co](mailto:llerma@unipacifico.edu.co) ORCID 0000-0001-5089-942X.

# *Towards an effective management of social housing in the city of Buenaventura*

## **Abstract**

The public housing management in Colombia, led by the competent ministry, is insufficient; because it does not manage to articulate effectively with the territorial management processes, as is the case of Buenaventura. So, the objective of this work starts from analyzing management indicators of the Technical Housing Directorate, during the periods 2004-2015. Using a qualitative analytical-relational methodology, based on reviewing the number of homes delivered and the assigned budgets; allowing to throw results oriented that, despite having a significant historical increase in supply in 2015, these were not enough to solve the problem of the quantitative deficit; modeling at the end, a projection of reduction of this to 2031. Therefore, the finally reflection is aimed at the fact that local management will be effective if it is articulated with the national, and the private sector; mainly with the sufficient and permanent allocation of resources.

**Keywords:** Social interest housing; public management; quantitative deficit.

## **1. Introducción**

El impulso que el gobierno nacional dio entre los años 2010 a 2018, a la oferta masiva de planes de viviendas de interés social, permitió la entrega de más de 1.000.000 de soluciones habitacionales en todo el país; pero esto, no se reflejó en la ciudad de Buenaventura, muy a pesar de que en entre los años 2012 a 2015 se entregaron más de 1.800 soluciones, las cuales no correspondieron a ninguno de los programas impulsados por el gobierno nacional. El principal problema radicó en la debilidad institucional de la administración distrital de Buenaventura, en cabeza de la Dirección Técnica de Vivienda; la cual no tuvo la capacidad de gestión pública para formular y articular la construcción de proyectos junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y los constructores privados.

Por lo tanto en este estudio,

se analizarán todos los indicadores de gestión y las disponibilidades presupuestales, que la Dirección Técnica de Vivienda ha tenido durante los periodos de gobiernos comprendidos entre los años 2004 al 2015; para así, determinar las causas que desde la gerencia pública, han influido en la debilidad institucional local para la gestión pública de vivienda social local. Esto permitirá, definir las recomendaciones pertinentes que coadyuven a mejorar dicha gestión, y así poder ser más eficaces; para aumentarla oferta de planes vivienda nueva, que sean acordes a los programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, influyendo en la reducción del déficit cuantitativo en la ciudad.

En este sentido, el trabajo busca analizar la información estadística del sector de vivienda social de la ciudad de Buenaventura, entre los años 2004

al 2015, la cual está consolidada en el Anuario Estadístico de Buenaventura y la Dirección Técnica de Vivienda; para así, determinar los factores que contribuyen a la debilidad institucional pública, y generar las acciones pertinentes para que la gestión pública de vivienda en la ciudad sea más eficaz en la oferta de unidades habitacionales.

## **2. Gestión pública de la vivienda nacional y distrital**

Todo ser humano tiene derecho a una vivienda digna, el cual fue adoptado por la Asamblea General de la ONU, mediante la Resolución 217 A III, el 10 de diciembre de 1948; en ese orden de ideas, Colombia como un Estado Social de Derecho, firmó estos pactos, permitiendo que los mismos fueran consagrados dentro de la Constitución Política mediante el artículo 51 (Constitución política de Colombia, 1991). Por lo tanto, la vivienda social en los últimos años en nuestro país, se ha convertido en una política de impulso económico del sector más importante del crecimiento del PIB, como es el de la construcción (García et al., 2019); permitiendo reducir el déficit habitacional (Ley 1753 de 2015, 2015), y generando, un resultado tangible de política social para las familias vulnerables.

Estas políticas públicas de vivienda, han seguido los parámetros internacionales denominados como: convencionales y no convencionales (Ramírez, 2002); enfocándose en la actualidad en ambiciosos planes de vivienda convencionales<sup>1</sup>, tomándose

como referencia, los planes ejecutados en Latinoamérica como es el caso en México (Salinas, 2019) y Brasil (Santos & Vasques, 2019); y en Europa como en Noruega (Elvestad & Holsen, 2020) y Suiza (Debrunner et al., 2020) los cuales tienen como característica común, de estar localizados en áreas periféricas de sus principales urbes (Libertun de Duren, 2017), sobre sectores poco densos (Lerma, 2020).

La política de la vivienda social en nuestro país, nace en 1939 con la creación del Instituto de Crédito Territorial (ICT), mediante la Ley 200 de 1939, la cual tenía a su cargo la gestión, financiación y ejecución directa de los proyectos de vivienda de interés social; modelo de gestión pública, que permitió ejecutar el mayor número de proyectos de vivienda de interés social en el país (Chiappe, 1999). A comienzo de la década de los años 90, debido a el nuevo modelo del Estado, la reciente Constitución Política y la nueva estrategia mundial de globalización y reducción de los Estados (Ramírez, 2002); hace que esta política de vivienda se reoriente, cambiando su rol de ejecutor y financiador, a la de regulador de la demanda mediante el otorgamiento de subsidios, a través del Instituto del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) (Escallón, 2011).

Finalmente, para el año el año 2011 con la promulgación de la Ley 1444, se crea el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, denominado de ahora en adelante MVCT (Ley 1444 de 2011, 2011); expidiéndose posteriormente para

---

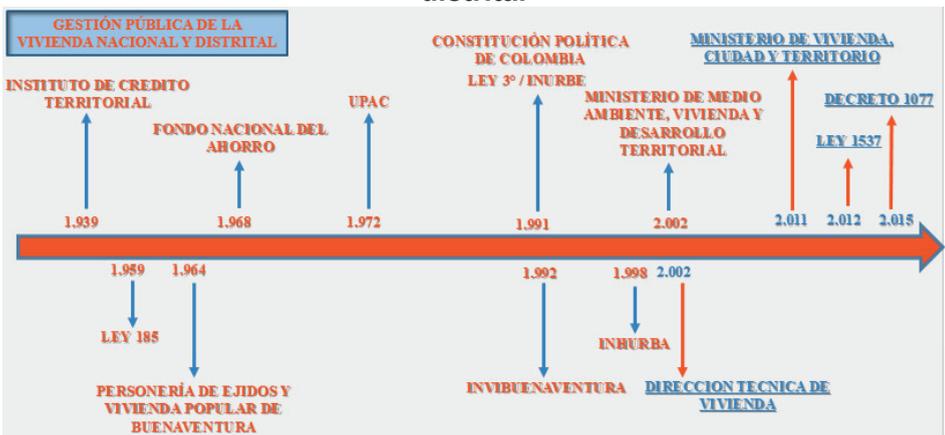
<sup>1</sup> Cuando se habla de las políticas convencionales, siempre nos referiremos a los proyectos de vivienda nueva, que forman procesos de desarrollo de ciudad formal; mientras que las políticas no convencionales hacen referencia a mejoramientos de vivienda y/o titulación predial, como procesos de legalización urbana, situación dada por las invasiones (Ramírez, 2002).

el año 2012 la Ley 1537, la cual actualizó la actual política pública de vivienda de interés social nacional (Ley 1537 de 2012, 2012); permitiendo diseñar los diferentes programas de vivienda, por parte del MVCT, en lo cual se han entregado más de 250.000 viviendas subsidiadas<sup>2</sup>. En el 2015 finalmente se expide el decreto 1077, donde se reglamenta y consolida todo lo relacionado al sector vivienda, ciudad y territorio.

Para el caso de Buenaventura, la gestión de la vivienda social nace en 1922, con la promulgación de la Ley 98, para posteriormente, con la complementación de la Ley 185 de 1959, se le concede a la ciudad los terrenos baldíos de la nación a favor de esta

(Ley 185 de 1959, 1959) y la personería de ejidos en 1964; creando más tarde en 1991, el Instituto de Vivienda de Buenaventura (Invibuenaventura), el cual fue liquidado para dar paso en 1998 al Instituto Urbano y Rural de Buenaventura (INHURBA) (Mosquera, 2010). Finalmente en el año 2002, se liquida el INHURBA y se crea la Dirección Técnica de Vivienda, denominado de ahora en adelante DTV; entidad centralizada que es la encargada actualmente, de la gestión de la vivienda social y la titulación predial en la ciudad. La evolución de las gestiones públicas de vivienda, tanto a nivel nacional como distrital; se resumen en el diagrama 1.

### Diagrama 1 Escala del tiempo de la gestión pública de la vivienda nacional y distrital



Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Según informe de presidencia de la república de Colombia 2017 file:///C:/Users/Windows%2010/Desktop/DOCUMENTOS%20LLL/MAESTRIA%20ING%20CIVIL/SEMESTRE%203/SEMINARIO%20DE%20INVESTIGACION/PROYECTO/ANTEPROYECTO/Definitivo%20anteproyecto/Gobierno%20ha%20entregado%201,5%20millones%20de%20casas,%20la%20mitad%20de%20ellas%20gratis%20o%20subsidias.html

### **3. Problemática del sector vivienda a nivel local**

La ciudad presenta un déficit cuantitativo de vivienda que está alrededor del 37,74% equivalentes a 31.685 viviendas faltantes; según estudio realizado por la DTV (Cámara de Comercio de Buenaventura & Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2013); esto a pesar, de que la oferta de vivienda social en el distrito, en el periodo de gobierno 2012-2015, fue el de 1.826 viviendas nuevas; equivalentes a una reducción del 2,0% del déficit cuantitativo<sup>3</sup>. Por lo que el problema central de la oferta de vivienda de interés social en la ciudad, es la debilidad institucional pública, en cabeza de la Alcaldía Distrital a través de la DTV; la cual deberá articular la oferta de vivienda local, con la nacional a través de los programas impulsados por el MVCT, teniendo además la obligación de empezar a reforzar su responsabilidad social, especialmente en el aspecto relacionado con la sustentabilidad como un verdadero compromiso con la sociedad (Pérez, Espinoza y Peralta, 2016).

Esto demandará de productos de calidad o sea viviendas dignas, que se deberán reflejar con una positiva percepción hacia estas para la calidad de vida de la población (Ritua y et al., 2019); dejando en claro que no solamente los factores endógenos de la DTV, contribuyen a la ineficacia de la gestión de la vivienda social. Sino además, algunos exógenos como la baja capacidad financiera de la mayoría de la población, que tienen Necesidades

Básicas Insatisfechas (NBI) del 35.85%; caracterizada en situación de desempleo y desplazamiento forzado; por lo que las posibilidades de tenencia de vivienda de la mayoría de los habitantes son bajas y similares a la tendencia de países en vías de desarrollo; las cuales están determinadas por la baja capacidad de ahorro y calificación para crédito hipotecario de acceso a la vivienda (Blanco et al., 2016); contrario a la tendencia marcada en países desarrollados, como Estados Unidos y Alemania, donde las posibilidades de tener una vivienda son altas (Boehm & Schlottmann, 2014).

Otro problema, son los sobre costos de construcción, producto de la incidencia del transporte, lo que determina un incremento por distancia mínimo del 6% en el área urbana, según el listado de precios de la Gobernación del Valle del Cauca<sup>4</sup>; lo que afirma, que construir en Buenaventura, es más costoso que en el resto del departamento y del país. Aunque, el gobierno nacional dispuso en el parágrafo 2 del Art 14 de la Ley 1537, de que algunas regiones del país, por la incidencia de la distancia podrían generar sobre costos en la ejecución de proyectos de viviendas, superando así el tope máximo de 70 SMMLV para vivienda VIP<sup>5</sup> (Ley 1537 de 2012, 2012); en la actualidad este concepto no es aplicable a la ciudad.

Solo se exceptúa, la posibilidad de sobre costos sobre el del suelo urbano habilitado para el Macroproyecto San Antonio; donde según la disposición, consignada en el Parágrafo 1, Artículo 7 del decreto 2190 de 2009; se permite

---

<sup>3</sup> Ver más adelante Tabla 6.

<sup>4</sup> Precios de referencias oficiales del Departamento del Valle del Cauca.

<sup>5</sup> Vivienda de Interés Prioritario: va del rango de 0 a 70 SMLMV.

superar el límite de 70 SMMLV de la norma. Algo que se pudo aplicar, en municipios del pacífico colombiano de iguales o peores condiciones que Buenaventura; como fueron los casos en Guapi (Cauca) y Olaya Herrera (Nariño), donde se dispusieron de más recursos para construir viviendas sociales en los Macroproyecto de vivienda en estos municipios (Serrano et al., 2017).

Afortunadamente, existe un factor positivo dentro de la gestión pública para la vivienda en la ciudad, que es el de poseer grandes áreas disponibles en suelo urbano como tierras fiscales (Ley 185 de 1959, 1959); las cuales nunca perderán su disposición de ser propiedad del Distrito, debido a su condición de inajenabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (Sentencia T-314/12, 2018). Estas tierras, solo requieren de disposición y voluntad política para ser recuperada su tenencia, y las mismas puedan estar favor para la disposición de suelo urbano para futuros proyectos de vivienda; por lo que se demandará de una gestión pública en cabeza de la DTV, que tendrá que estar precedida de una planeación estratégica, que aplique los mecanismos gerenciales que requieren las entidades públicas a nivel latinoamericano; según documento del ILPES y la CEPAL (Armijo, 2009).

No obstante, los mismos son claros en señalar que en las organizaciones públicas no existe un modelo claro a seguir y algunas tienen mayores o menores esquemas metodológicos de planeación en su incorporación organizacional y funcional (Armijo, 2009); por lo tanto, habrá que determinar en este estudio como está la situación de esta entidad, principalmente en el indicador de gestión de vivienda nueva

y disponibilidad presupuestal anal de inversión. Para así buscar la eficacia, que garantice el cumplimiento de los objetivos empresariales de la misma; o sea cumplir con la oferta de vivienda en la ciudad (Salcedo, Durante y Bravo, (2001), generando políticas públicas que solucionen esta problemática que afecta a los más vulnerables de la ciudad (Luz et al., 2019).

Por lo tanto, la gestión pública de vivienda en Buenaventura, está totalmente desarticulada con la gestión pública a nivel nacional, lo que refleja que los resultados en la oferta de vivienda local, no ha sido proporcional a los logros obtenidos en los últimos años a nivel nacional a través del MVCT; Por lo que se requiere de una entidad más dinámica, que este adaptada al modelo económico que está determinado por las condiciones actuales del mercado de vivienda (Benitez & Reina, 2019); pero teniendo en cuenta las particularidades, del modelo de gestión de la instancia pública local (Luz et al., 2020).

Siendo así, el enfoque metodológico utilizado fue cualitativo de tipo analítico-relacional, mediante la observación de los datos suministrados por el Anuario Estadístico de Buenaventura (Cámara de Comercio de Buenaventura & Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2013) e indicadores de gestión de la DTV; analizándolos comprendidos entre los periodos de gobierno del 2004 hasta 2015, donde se compararon el número de viviendas nuevas entregadas y los presupuestos anuales de inversión; para finalmente calcular la reducción del déficit cuantitativo de vivienda a 2031, permitiendo al final solucionar la problemática social del déficit cuantitativo de vivienda.

#### 4. Análisis de los indicadores de gestión de la Dirección Técnica de Vivienda

Concorde a la metodología planteada, se arrojaron los siguientes resultados:

- **Número de viviendas: periodos desde el 2004 hasta el 2015.**

Las viviendas nuevas entregadas en los 3 últimos periodos de gobierno; se relacionan primero en los periodos 2004-2007 y 2008-2011, donde se adjudicaron un total de 1.789 soluciones nuevas, según la tabla 1.

En el periodo 2012-2015, fueron un total de 1.806 viviendas nuevas, según la tabla 2.

**Tabla 1**  
**Viviendas entregadas en los Planes de Desarrollo 2004-2007 y 2008-2011**

PLAN DE DESARROLLO 2004-2007				TOTAL
2004	2005	2006	2007	
0	0	404	777	1.181
PLAN DE DESARROLLO 2008-2011				
2008	2009	2010	2011	
212	161	191	44	608

Fuente: Anuario Estadístico(2013).

**Tabla 2**  
**Viviendas entregadas en el Plan de Desarrollo 2012-2015**

PLAN DE DESARROLLO 2012-2015				TOTAL
2012	2013	2014	2015	
20	620	202	984	1.826

Fuente: Dirección Técnica de Vivienda (2015).

- **Presupuesto de inversión en vivienda desde el año 2008 hasta 2015.**

Las asignaciones presupuestales

se describen, partiendo de la apropiación definitiva por año fiscal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura entre los años 2008 hasta 2015, de acuerdo a la siguiente tabla 3.

**Tabla 3**  
**Resumen plan operativo anual de inversión para la Alcaldía Distrital 2008-2015**

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Apropiación definitiva por periodo fiscal	\$ 211.686.462.221,0	\$ 314.913.422.301,0	\$ 381.220.421.602,0	\$ 351.022.451.624,0	\$ 278.812.479.394,0	\$ 274.196.580.104,0	\$ 323.323.236.079,0	\$ 427.230.056.623,0

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Distrital (2015).

Según la información anterior, y de acuerdo a las asignaciones presupuestales anuales asignadas específicamente a la DTV<sup>6</sup>; los diferentes

tipos de fuentes de ingresos para esta entidad, se detallan a continuación en la tabla 4.

**Tabla 4**  
**Resumen plan operativo anual de inversión para la DTV 2008-2015**

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
21. Dirección Técnica de Vivienda.	\$ 1.591.806.533,8	\$ 3.818.540.238,0	\$ 8.734.786.991,0	\$ 9.474.166.915,0	\$ 1.749.970.000,0	\$ 2.956.833.500,0	\$ 2.242.037.379,0	\$ 1.162.917.000,0
21.1 Recursos propios (ICLD).	\$ 511.190.508,0	\$ 967.419.354,1	\$ 4.048.069.881,0	\$ 3.534.949.688,2	\$ 728.750.000,0	\$ 1.975.612.500,0	\$ 1.097.917.000,0	\$ 392.917.000,0
21.2 Transferencias del departamento.	\$ 96.720.159,0	\$ 7.709.462,0	\$ 924.709.462,0	\$ 6.320.984,0		\$ 1.000,0		
21.3 Transferencias de la nación (SGP).	\$ 964.000.000,0	\$ 1.647.519.019,0	\$ 1.453.184.918,5	\$ 797.723.405,0	\$ 1.020.000.000,0	\$ 980.000.000,0	\$ 1.144.120.379,0	\$ 770.000.000,0
21.4 Otras transferencias.	\$ 19.895.866,0	\$ 19.709.866,0	\$ 2.080.525.123,0	\$ 4.743.791.828,0				
21.5 Recursos de capital.		\$ 1.176.182.941,0	\$ 230.297.607,0	\$ 367.062.310,0	\$ 1.220.000,0	\$ 1.220.000,0		
21.6 Vigente expliadas.				\$ 24.318.700,0				

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Distrital (2015).

<sup>6</sup> Dentro del plan operativo de inversión anual de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, se identifica como: Gasto 21. DTV.

- **Análisis de reducción del déficit de vivienda.**

De acuerdo a la información de

la DTV a 2015, se tiene la información estadística resumida de gestión del sector, según tabla 5.

**Tabla 5**  
**Datos sector vivienda Dirección Técnica de Vivienda 2015**

CONCEPTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Número de viviendas urbanas a 2011.	83.963	92.332
Número de predios rurales a 2011.	8.369	
Número promedio de viviendas en riesgo.	12.000	
Viviendas construidas a 2014.	1.826	
Viviendas mejoradas a 2014.	1.752	
Población 2011 DANE.	369.868	
Población 2011 real.	392.060,8	
Ponderación error de población.		6,0%
Número de hogares 2011.	112.017,16	
Necesidades Básicas Insatisfechas		6,27%

(N.B.I) Buenaventura (hacinamiento).

Fuente: Dirección Técnica de Vivienda (2015).

Para la reducción del déficit de vivienda a 2015, se tuvo en cuenta los datos del déficit cuantitativo a 2011; y se aplicó la reducción del año 2015, lo que significó la construcción de 1.826 viviendas nuevas. Con esto se

determinó la reducción a 2015, del déficit cuantitativo; donde este modelo estático no consideró factores como conformación de hogares nuevos desde 2011 a 2015, porque no existieron los datos estadísticos, ver tabla 6.

**Tabla 6**  
**Reducción del déficit cuantitativo a 2015**

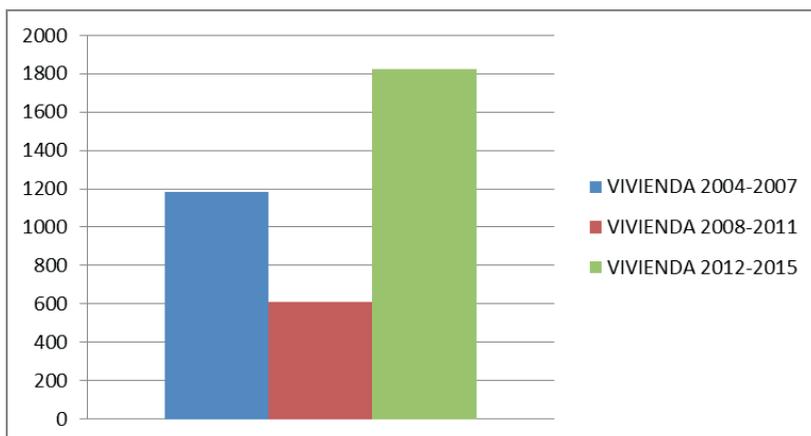
Déficit cuantitativo 2011	31.685,16	34,32%
Reducción déficit PD 2012-2015	29.859,16	-2,0%

Fuente: Dirección Técnica de Vivienda (2015).

Las viviendas entregadas en los periodos de gobierno estudiados, nos muestran como en el periodo de gobierno 2012-2015, el número de soluciones aumentaron en un 300% en comparación al periodo de gobierno inmediatamente anterior; y un 154% en comparación al primer periodo de gobierno. Observando la comparación entre los dos primeros periodos de gobiernos, se evidencia una caída de -51% menos de viviendas entregadas, lo que denota que, entre el primer y el tercer periodo, la tendencia de la oferta no ha sido constante y creciente, sino que ha

tenido fluctuaciones, principalmente en el periodo intermedio, donde el indicador decreció significativamente (ver gráfico 1). Por lo tanto, esto corrobora que el número de unidades habitacionales adjudicadas, obedece más al logro individual de cada Plan de Desarrollo; que a una verdadera política pública articulada de largo plazo, que logre consolidar un plan estratégico, viéndonos entonces en la obligación de tener que contar con una organización que aplique los principios gerenciales que requieren las entidades públicas, para dar los resultados esperados (Armijo, 2009).

**Gráfico 1**  
**Número de viviendas por periodos de gobierno distrital 2004-2015**

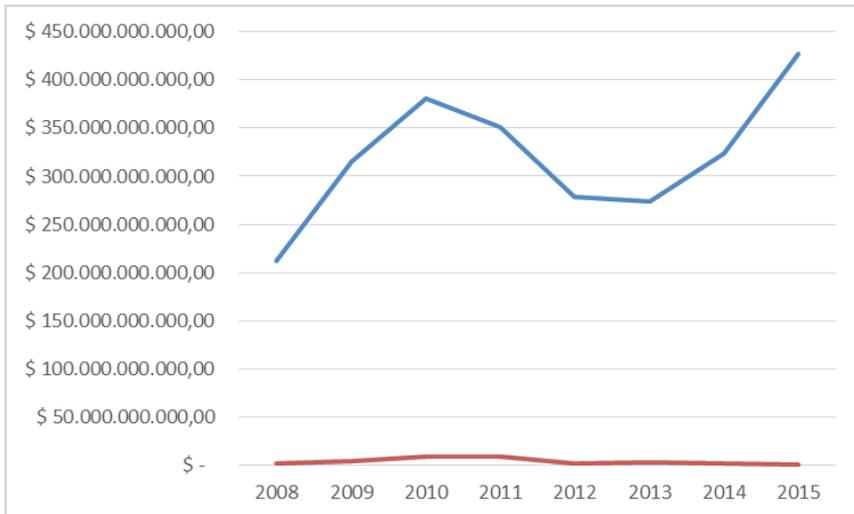


Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

Las apropiaciones presupuestales estudiadas, nos muestran como el pico más alto de inversión en el segundo periodo de gobierno fue el año 2010, mientras que en el último periodo de gobierno fue el año 2015; denotando que el presupuesto asignado al Distrito no obedece a una constante, sino que este es creciente y decreciente; reiniciando en cada periodo de gobierno. Por lo tanto, el presupuesto distrital es impredecible, para la planeación y ejecución de todos los sectores; incluido el de vivienda; por lo que resulta imposible generar procesos planificativos eficaces y por ende, ejecutar una política de vivienda sería a largo plazo, por la no oportuna

movilización o apropiación de recursos (Luz et al., 2019) (gráfico 2). Además, se evidenció la baja incidencia que el sector vivienda, tiene dentro del presupuesto del Distrito; ya que el promedio presupuestal fue del 1,24% (tabla 7), afirmándose que las inversiones en el sector, corresponden solo al espectro de 4 años; por lo tanto se testifica que la gestión pública de vivienda en Buenaventura, es el resultado de las distintas acciones aisladas de gobiernos distritales y no a una política pública distrital de vivienda; que al final defina un modelo de gestión que cumpla con alcanzar los objetivos trazados para el sector (Luz et al., 2020).

**Gráfico 2**  
**Tendencia de las asignaciones presupuestales para la Alcaldía Distrital y DTV 2008-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

**Tabla 7**  
**Presupuesto total y promedio anual del Distrito y DTV 2008-2015**

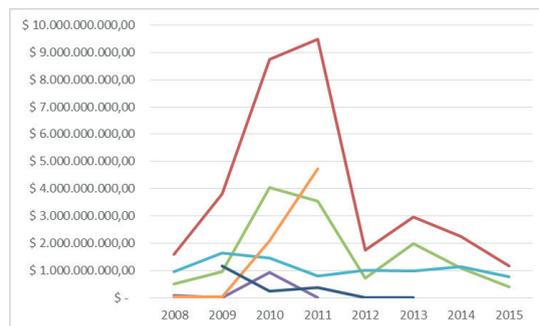
CONCEPTO	TOTAL	PROMEDIO ANUAL	%
Apropiación presupuestal alcaldía	\$ 2.562.304.792.748.0	\$ 320.288.099.093.5	100,00%
Apropiación presupuestal DTV	\$ 31.731.058.556.0	\$ 3.966.382.319.5	1,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

Cuando analizamos las fuentes específicas de ingresos de la DTV, notamos la tendencia variada entre ellas (gráfico 3), certificando que las distintas fuentes de recursos no están garantizadas para la planeación de las estrategias de inversión que requiere este sector. La tendencia de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD<sup>9</sup>), cuyo promedio fue del 41,77%, resultó ser la más alta de inversión del sector en estudio; por lo tanto esto corroboró que los pocos resultados obtenidos,

son producto del esfuerzo territorial, al contrario del esfuerzo nacional que con los recursos del sistema general de participación (SGP<sup>10</sup>) se llegó solo al promedio del 27,66% (ver tabla 8). Evidenciando, una total desarticulación entra la gestión pública a nivel nacional con la local; donde los factores burocráticos, generan que estas organizaciones sean verticales y rígidas, terminado por ser ineficaces, perezosas y derrochadoras (Luz et al., 2020).

**Gráfico 3**  
**Fuentes de ingresos DTV 2008-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

<sup>9</sup> Ingresos corrientes de libre destinación o recursos propios: Fuente de ingresos propios de la administración distrital producto por ejemplo de los recaudos de impuesto predial e industria y comercio.

<sup>10</sup> Sistema general de participación: Transferencias de la nación, producto de los impuestos nacionales y que son específicas para cada sector.

**Tabla 8**  
**Fuentes de ingresos en la DTV 2008-2015**

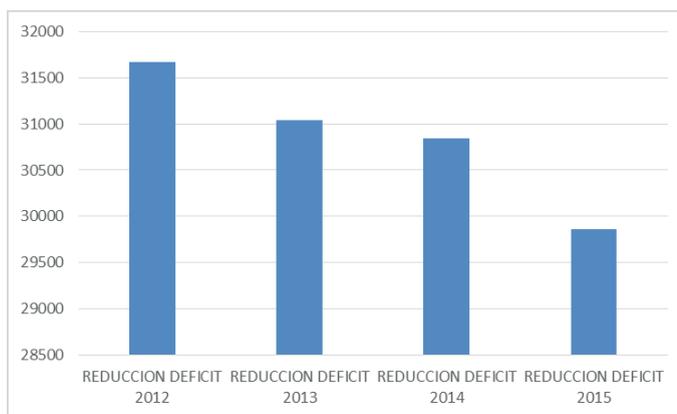
CONCEPTO	TOTAL	PROMEDIO ANUAL	%
21. Dirección Técnica de Vivienda.	\$ 31.731.058.556.0	\$ 3.966.382.319.5	100,00%
21.1 Recursos propios (ICLD).	\$ 13.254.825.931.3	\$ 1.656.853.241.4	41,77%
21.2 Transferencias del departamento.	\$ 1.035.461.067.0	\$ 129.432.633.3	3,26%
21.3 Traserferencias de la nación (SGP).	\$ 8.776.547.721.5	\$ 1.097.068.465.1	27,66%
21.4 Otras transferencias.	\$ 6.863.922.279.0	\$ 857.990.284.8	21,63%
21.5 Recursos de capital.	\$ 1.775.982.858.0	\$ 221.997.857.2	5,60%
21.6 Vigencias expiradas	\$ 24.318.700.0	\$ 3.039.837.5	0,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

En el análisis de la reducción del déficit cuantitativo, se evidenció como en el último periodo de gobierno, la entrega de 1.826 viviendas, representaron un incremento del 300% en comparación al anterior periodo; generándose una cifra significativa, que permitió reducir este déficit en un 2%, y dejando claro

que aunque este decreció, el ritmo fue lento; o sea se pasó de un déficit real de 34,32% en 2011 a 32,34% en 2015, cifra que al final no generó gran impacto dentro del espectro total que se requiere para reducir significativamente el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Reducción déficit cuantitativo 2012-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

Con la afirmación anterior, se testifica que para poder reducir realmente el déficit de vivienda, se requerirá de un largo plazo de al menos 12 años que involucre consecutivamente a 3 periodos de gobiernos distritales; donde a partir

del año 2020 se empiecen a ejecutar y entregar 2.500 viviendas sociales por año. Para así al año 2031, haber reducido significativamente el déficit de vivienda en un 34,9% (tabla 9).

**Tabla 9**  
**Proyección reducción déficit de vivienda a 2031**

REDUCCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO POR AÑO 2012 A 2021			N° SOLU- CIÓN AÑO	PERIODO
Reducción déficit 2012	31.645,1671	0,0%	20	2012 - 2015
Reducción déficit 2013	31.025,1671	-0,7%	620	
Reducción déficit 2014	30.823,1671	-0,9%	202	
Reducción déficit 2015	29.839,1671	-2,0%	984	
Reducción déficit 2016	29.839,1671	-2,0%	0	
Reducción déficit 2017	29.839,1671	-2,0%	0	2016 - 2019
Reducción déficit 2018	29.839,1671	-2,0%	0	
Reducción déficit 2019 <sup>1</sup>	29.439,1671	-2,4%	400	
Reducción déficit 2020	26.939,1671	-5,1	2.500	2020 - 2023
Reducción déficit 2021	24.439,1671	-7,8%	2.500	
Reducción déficit 2022	21.939,1671	-10,6%	2.500	
Reducción déficit 2023	19.439,1671	-13,3%	2.500	
Reducción déficit 2024	16.939,1671	-16,0%	2.500	
Reducción déficit 2025	14.439,1671	-18,7%	2.500	
Reducción déficit 2026	11.939,1671	-21,4%	2.500	
Reducción déficit 2027	9.439,1671	-24,1%	2.500	2024 - 2027
Reducción déficit 2028	6.939,1671	-26,8%	2.500	
Reducción déficit 2029	4.439,1671	-29,5%	2.500	
Reducción déficit 2030	1.939,1671	-32,2%	2.500	
Reducción déficit 2031	-560,8342	-34,9%	2.500	

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores.

## 5. Conclusión

La gestión pública de vivienda a nivel nacional en cabeza del MVCT, no podrá ser exitosa, si finalmente la oferta

de viviendas entregadas no llegan a todo el territorio nacional, como es el caso de la ciudad de Buenaventura; esto en gran parte a que dicha gestión es funcional a través del sector inmobiliario,

el cual nunca encajará en territorios donde esta dinámica no existe, y donde las entidades territoriales poseen una debilidad institucional que imposibilita la cogestión con esta entidad rectora.

Por lo tanto, la articulación lineal y subordinada ejercida a través de este ministerio, deberá replantearse por una de tipo cíclica y retroalimentativa; que permita involucrar las dinámicas organizacionales y locativas que existen en los territorios, que para el caso en estudio, es la DTV. Pero la exigencia mayor, deberá estar en cabeza del propio ente territorial, el cual deberá entender que para dar solución a esta problemática social, será con la disposición permanente y suficiente de recursos económicos; los cuales son el principal factor, para que desde lo gerencial se cumplan las metas planteadas.

El logro de las metas por lo tanto, será mediante estrategias que planifiquen las proyecciones de ofertas de vivienda, que estén encaminadas a dar resultados para la reducción del déficit cuantitativo en un tiempo determinado; estrategias que aparte de la inclusión de recursos como se expresó anteriormente, deberá estar focalizada en tener una organización más flexible y articulada con el MVCT junto con los constructores privados. Por lo tanto, habrá que hacer muchos esfuerzos desde la localidad local, para generar los incentivos necesarios, que permitan que el sector inmobiliario se establezca en la ciudad; generando las futuras alianzas que fortalezcan la eficacia de la gestión entre el sector público y privado, garantizándose así la solución de esta problemática social.

Por último se hace necesario generar una investigación, que aborde los factores de tenencia de vivienda

de la población bonaverence; la cual permita generar las diferentes alternativas de accesibilidad de viviendas de las familias, no solamente con la aplicación de subsidios sino de créditos hipotecarios. Reafirmado el hecho, de que es imposible que la gestión pública local, genere resultados solo con el apalancamiento de subsidios estatales; si la mayoría de la población necesitada, no pone su esfuerzo con recursos que apalancen los respectivos cierres financieros, en la viabilidad de los proyectos habitacionales.

## Referencias bibliográficas

- Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. *Iipes/Cepal*, 1–103. [http://187.237.133.170/pmd/doc/doctor\\_mora/i.insumos/2.planeacion/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](http://187.237.133.170/pmd/doc/doctor_mora/i.insumos/2.planeacion/manual_planificacion_estrategica.pdf)
- Benitez, D., & Reina, J. (2019). *Cambios en la normatividad para acceder a los subsidios de vivienda de interés social entre los años 2002 - 2019*. 1–23. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/11161>
- Blanco, A., Gilbert, A. & Kim, J. (2016). Housing tenure in Latin American cities: The role of household income. *Habitat International*, 51, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.09.006>
- Boehm, T. P. & Schlottmann, A. M. (2014). The dynamics of housing tenure choice: Lessons from Germany and the United States. *Journal of Housing Economics*, 25, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2014.01.006>
- Cámara de Comercio de Buenaventura, & Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2013). *Anuario estadístico*

- Buenaventura en cifras 2012 - 2013.* <https://www.buenaventura.gov.co/articulos/anuario-estadistico-buenaventura-en-cifras-ano-2012-2013>
- Chiappe, L. (1999). *La política de la vivienda de interés social en Colombia en los noventa.* <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5287>
- Constitución política de Colombia 1991. (1991). *Gaceta Constitucional* n° 116. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucionpolitica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucionpolitica_1991.html)
- Debrunner, G., Hengstermann, A. & Gerber, J. D. (2020). The business of densification: Distribution of power, wealth and inequality in swiss policy making. *Town Planning Review*, 91(3), 259–281. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.15>
- Elvestad, H. & Holsen, T. (2020). Negative covenants and real-estate developers' modus operandi: The case of suburban densification in oslo, Norway. *Town Planning Review*, 91(3), 325–342. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.18>
- Escallón, C. (2011). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. *Revista de Ingeniería Universidad de Los Andes*, 35, 55–60. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=121022763010>
- García, J., Díaz, S., Upegui, J., & Velásquez, H. (2019). Determinantes del precio de la vivienda nueva en Medellín: un modelo estructural. *Cuadernos de Economía*, 76, 109–136. [https://doi.org/10.1016/S0210-0266\(11\)70011-5](https://doi.org/10.1016/S0210-0266(11)70011-5)
- Lerma, L. (2020). Desificación en los vacíos urbanos de Buenaventura, para propender por una ciudad compacta y sostenible. *Revista Sabia*, 6, 149–168. <http://sabia.unipacifico.edu.co:9090/index.php/issue/archive>
- Ley 1444 de 2011. (2011). Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dict. *Diario Oficial No. 48.059*, mayo 4 de 2011. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1444\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html)
- Ley 1537 de 2012. (2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 48.467*, 1–22. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1537\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html)
- Ley 1753 de 2015. (2015). Plan nacional de desarrollo 2014-2018. *Diario Oficial No. 49.538*, 1–145. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)
- Ley 185 de 1959. (1959). Por la cual se ordena el estudio de algunas obras en el Municipio de Buenaventura y la costa vallecaucana del pacífico, y se conceden facultades al Gobierno para tal fin. 30 de diciembre de 1959. *Diario Oficial No. 30.140*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654349>
- Libertun de Duren, N. (2017). *La carga de la vivienda de interés social: comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México.* Banco Interamericano de Desarrollo - BID. <https://bit.ly/3laX3KP>
- Luz, Z., Estrada, T., Coral, G., Lozano, R., Alberto, R., Barreto, B., Maritza, A., Chirinos, R., & Víctor, J. (2020). Estructura organizacional y control en modelo gestión burocrático. *Revista*

- Venezolana de Gerencia, 89(89), 66–78. <https://doi.org/10.37960/revista.v25i89.31385>
- Luz, Z., González, L., Chiliquinga, M., Estefanía, V., Benavides, S. & Renato, P. (2019). Gestión pública socialmente responsable: Caso hilando el desarrollo en Ecuador. *Revista Venezolana de Gerencia*, 2, 127–143. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i2.31494>
- Mosquera, G. (2010). *Vivienda y Arquitectura Tradicional en el Pacífico volombiano: Patrimonio Cultural Afrodescendiente. Catalogación de tipologías arquitectónicas y urbanísticas propias de la región Pacífica colombiana*. Programa Editorial Universidad del Valle. <https://bit.ly/3n859FX>
- Pérez, M., Espinoza, C. y Peralta, B. (2016). La responsabilidad social empresarial y su enfoque ambiental: una visión sostenible a futuro. *Revista Universidad y Sociedad*, 8(3). <https://bit.ly/3d2bkqJ>
- Ramírez, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Revista Invi*, 17(45), 9–57.
- Salcedo, H., Durante, E. & Bravo, E. (2014). El proceso comunicacional de políticas públicas en el sector vivienda venezolano. *Revista de Ciencias Sociales*, 7(3). <http://dx.doi.org/10.31876/rcs.v7i3.25104>
- Salinas, L. (2019). Vivienda social en la periferia de la Ciudad de México como mecanismo de acumulación de capital y control social. *Revista de Urbanismo*, 40, 1–13. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.52243>
- Santos, A., & Vasques, P. (2019). Urban entrepreneurship in face of social housing policy: an analysis of the Brazilian Housing Program “Minha Casa Minha Vida” in Rio de Janeiro State. *XIII CTV*, 1–14. <https://revistes.upc.edu/index.php/CTV/article/view/8463#>
- Sentencia T-314/12. (2018). Derecho a la vivienda digna - Naturaleza jurídica y alcance. *Corte Constitucional*, 1–25. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-314-12.htm>
- Serrano, M., Perez, D., Cordero, A., & Salazar, J. (2017). Reconstrucción de GUAPI: esfuerzo aunado de la nación y el sector privado. *Quivera*, 41–60. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40153531003.pdf>