

**ANÁLISIS DE LOS AVANCES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO DE
VIVIENDA MUNICIPAL ARRENDAMIENTO, ASIGNADO A HOGARES
REUBICADOS EN TORRES DE LA PAZ- CALI 2016-2019**

PAULA ANDREA RIVAS BARRERA



Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa de Maestría en Políticas Públicas- Sede Cali

Santiago de Cali

2022

*Agosto 2019-Diciembre 2022.

*Ajustado 2023-Mayo.

**ANÁLISIS DE LOS AVANCES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO DE
VIVIENDA MUNICIPAL ARRENDAMIENTO, ASIGNADO A HOGARES
REUBICADOS EN TORRES DE LA PAZ- CALI 2016-2019**

PAULA ANDREA RIVAS BARRERA

Código: 201905882-7879

Trabajo de grado para optar al título de:

Magister en Políticas Pública

Director

CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS PhD.

Doctorado en Ciencia Política

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa de Maestría en Política Pública- Sede Cali

Santiago de Cali

2022

Nota de aceptación

PhD. CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS

Doctorado en Ciencia Política

Director de trabajo de profundización

Firma Jurado

Firma Jurado

Lugar y fecha_____

Dedicatoria

A Dios y a mi amada Amparo quien de principio a fin me bendijo y me alentó en cada espacio escritural, en cada letra y en cada párrafo. Allí estabas tú mi madre ¡Mi amada!

A mi padre, mis hermanas y a mi ramillete de amados sobrinos y sobrinas por su valioso apoyo, paciente espera y el amplio amor que me regalan a diario.

Agradecimientos

Mi sincero y apreciado agradecimiento al profesor Carlos Wladimir, por valiosa y orientadora dirección. Al igual, que, por sus persecuciones en mis sueños, las cuales, sin duda, me surgían a diario para auto exigirme a no desfallecer en la culminación de este trabajo.

A la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, especialmente a la Subsecretaría de Gestión del Suelo y Oferta de Vivienda-SGOV quien facilitó el poder acceder a entrevistas con algunos funcionarios.

A los hogares Torres de la Paz, gente valiosa y echada pa'lante, por permitirme acceder a su espacio de vida, compartir su experiencia, emociones y sentires. Y, a Don CC y esposa por adoptarme como su sobrina y contribuir para introducirme en el territorio.

Por último, a la Universidad del Valle por sus valiosos elementos y a mis compañer@s Esapistas y Univallunos que han estado atentos en la culminación de este proceso.

Resumen

El presente trabajo de profundización tiene como objetivo analizar los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación reasentados en el proyecto habitacional Torres de la Paz, en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019. Su desarrollo comprende caracterizar los aspectos institucionales de normatividad, estructura organizacional, funciones, recursos, oferta institucional y resultados asociados a la implementación del subsidio municipal de vivienda prioritario y social. Siendo la arquitectura institucional el paso inicial para examinar las capacidades estatales. Y, se describen las percepciones de los hogares frente a la implementación del subsidio de arrendamiento-reasentamiento. El enfoque de investigación es cualitativo, recurriéndose al análisis documental y el trabajo de campo (entrevistas presenciales, registros de entrevistas o contenidos visuales institucionales en línea y la observación). El estudio cierra con las conclusiones y recomendaciones producto del caso propuesto abordado con el marco analítico construido a partir del enfoque teórico conceptual de capacidades estatales. El análisis logra identificar que existieron brechas en la implementación del subsidio de arrendamiento, otorgado a hogares en proceso de reasentamiento en el municipio de Cali, en las dimensiones de legitimidad del actor estatal, los recursos, el vínculo actor estatal con otros actores, el capital de acción interorganizacional, las autorizaciones legales y los medios financieros, afectándose el despliegue de capacidad estatal de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, durante el periodo de estudio 2016-2019.

Palabras clave: Reasentamiento - arrendamiento - políticas públicas- implementación - capacidades estatales- Plan Jarillón.

Contenido

Introducción.....	12
Capítulo 1- Una aproximación al análisis de capacidades estatales	16
1.1 El problema	16
1.1.1 Antecedentes.....	16
1.1.2 Planteamiento del problema	23
1.2 Justificación.....	24
1.3 Objetivos	27
1.4 Metodología.....	28
1.5 Estado del arte	32
1.6 Referentes teóricos y conceptuales.....	45
1.7 Marco analítico.....	66
Capítulo 2: Caracterización de los aspectos institucionales de implementación del subsidio municipal de vivienda en Cali.....	68
2.1 Contextualización y antecedentes de la Secretaría de vivienda y hábitat social	69
2.1.1 Plan Jarillón-PJ	72
2.1.2 Programa Plan Jarillón.....	74
2.2 Marco normativo	75
2.3 Estructura organizacional y funciones de la SVSH.....	81

2.4 Oferta institucional	90
2.5 Recursos y resultados de la Secretaría de vivienda y hábitat social.....	94
Capítulo 3: Examinando capacidades estatales en la SVSH.....	99
3.1 Capacidades legales.....	100
3.1.1 Autorizaciones legales	101
3.2 Capacidades administrativas	107
3.2.1 Proceso organizacional de la Secretaria.....	107
3.2.2 Recurso humano para la acción	108
3.2.3 Instrumentos de planificación.....	112
3.2.4 Sistemas de información y gestión	116
3.3 Capacidades financieras	121
3.3.1 Medios financieros.....	122
3.4 Capacidades políticas	133
3.4.1 Espacios e instancias de Comunicación e interacción SVSH-beneficiarios...	134
3.4.2 Resistencias públicas genéricas al accionar de la organización	141
3.4.3 SVSH y su vínculo con otros actores estatales y no estatales	145
3.4.4 Convenios ejecutables firmados con otras organizaciones.....	146
3.4.5 Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta	151
3.4.6 Opiniones de autoridades de otras organizaciones	154

Capítulo 4. Una breve descripción de las percepciones de los hogares frente al subsidio de arrendamiento (reasantamiento).....	161
4.1 Proyecto habitacional Torres de la Paz	162
4.1.1 Capacidad política	163
4.2 Capacidad Administrativa	179
4.3 Capacidad financiera	185
4.3 Capacidad legal	191
4.3.1 Autorizaciones legales	191
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.....	195
Bibliografía	208

Índice de tablas

Tabla 1 Marco analítico de las capacidades estatales de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en el periodo 2016-2019.....	67
Tabla 2 Matriz normativa del nivel nacional y municipal que respalda a la Secretaría de Vivienda y Hábitat Social en la implementación de las políticas de vivienda y subsidios de vivienda.....	77
Tabla 3. Dependencias y funciones de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat al año 2019...	84
Tabla 4. Principales funciones actualizadas en la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat para la gestión del subsidio municipal, aplicable a la modalidad arrendamiento- reasentamiento.....	85
Tabla 5. Comparativo principales funciones actualizadas en la Subsecretaría de Gestión del Suelo y Oferta de Vivienda-SGOV, para la gestión del subsidio municipal, aplicable a la modalidad arrendamiento- reasentamiento.....	86
Tabla 6 Comparativo estructura al año 1996 frente a estructura al año 2001 del sector vivienda Cali.....	88
Tabla 7. Planta de personal SVSH por nivel jerárquico.....	89
Tabla 8. Planta de personal SVSH por tipo de empleo.....	89
Tabla 9. Oferta Institucional Subsidio Municipal de Vivienda de Interés Social y Prioritario Social.....	92
Tabla 10. Requisitos específicos en la modalidad SMV arrendamiento aplicable a hogares en proceso reasentamiento PJ.....	93
Tabla 11. Total, Inversión Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en los Ejes 2, 3 y 5, durante el cuatrienio 2016-2019.....	95
Tabla 12. Total, Inversión Secretaría de Vivienda Social y Hábitat durante el cuatrienio 2016-2019 – Eje 2 “Cali amable y sostenible”	95
Tabla 13. Matriz nivel de cumplimiento meta de producto subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento-reasentamiento.....	96
Tabla 14. Número de hogares con subsidio municipal asignado bajo la modalidad arrendamiento proceso reasentamiento dentro del programa 2.5.4 Plan Jarillón de Cali.....	97
Tabla 15. Número total de personas contratadas en la SVSH, durante el periodo 2016-2019 para el cumplimiento de las funciones Decreto 0516 de 2016.....	110
Tabla 16. Contratación prestación de servicios por nivel jerárquico en la SVSH con cargo a los proyectos BP 04042543, BP04042565 y BP 26001850.....	112
Tabla 17. Número de empleos requeridos previstos por PS Vs N° de contratos de PS por nivel jerárquico en la SVSH años 2016 al 2019.....	113
Tabla 18. Cambios en los proyectos de inversión para cumplimiento de las metas de producto de la SVSH-SMVAr –reasentamiento.....	115
Tabla 19. Ejecución anual y acumulada Plan Indicativo SVSH al año 2019.....	116
Tabla 20. Tipo y función de los sistemas de Información (SI) en la SVSH 2016-2019.....	117
Tabla 21. Acciones para registro, control y seguimiento del SMVAr en los estados vencidos, revocados y prorrogados en el aplicativo módulo subsidios.....	120

Tabla 22. Total aportes municipio de Cali, para gastos de funcionamiento e inversión en la SVSH 2016-2019.....	122
Tabla 23. Aportes del municipio a la SVSH de Cali en periodo 2016-2019, con distribución programática para inversión subsidios de vivienda 2016-2019.....	125
Tabla 24. Presupuesto proyecto de inversión 4042543- ejecutado SVSH a 31/12/2016.....	126
Tabla 25. Presupuesto inversión SMVAr ejecutado SVSH a diciembre 31 de 2017.....	127
Tabla 26. Presupuesto inversión en SMVAr ejecutado –SVSH a diciembre 31 de 2018.....	127
Tabla 27. Presupuesto inversión en SMV ejecutado –SVSH a diciembre 31 de 2019.....	127
Tabla 28. Comparativo presupuesto de gastos aprobado al FEV 2016-2019.....	128
Tabla 29. Comparativo ejecución presupuestal Gastos Vigencia 2016-2017.....	130
Tabla 30. Ejecución presupuestal Fondo Especial de Vivienda año 2019.....	131
Tabla 31. Gasto público social SMV por modalidad - asignados durante cuatrienio a través del FEV incluido el SMVAr.....	131
Tabla 32. Resoluciones de convocatoria para la postulación prórroga del SMVA-reasentamiento 2016-2019.....	136
Tabla 33. Encuestas aplicadas en la SVSH al III y IV trimestre de las vigencias 2018 -2019...	138
Tabla 34. Cumplimiento de la normatividad en atención a las comunicaciones recibidas.....	140
Tabla 35. Resistencias públicas genéricas al accionar de la SVSH.....	142
Tabla 36. Vinculo actoral de la SVSH con otros actores para el SMVAr.....	145
Tabla 37. Obligaciones específicas componente Reducción de la vulnerabilidad física y social relacionadas con el subsidio de arrendamiento.....	148
Tabla 38. Productos/actividades pactadas en los convenios 006/2015 y 016/2017.....	149
Tabla 39. Opiniones de la Contraloría de Cali 2016-2019.....	155
Tabla 40. Opiniones de la Oficina de control interno Alcaldía de Cali 2018-2019.....	157
Tabla 41. Opiniones de la Personería de Cali.....	157
Tabla 42. Opinión de la CGC a la Gerencia PJ que afecta a la SVSH -vigencia 2016.....	158
Tabla 43. Opinión CGR al FA que afecta a la SVSH.....	159
Tabla 44. Opinión/observación/manifestación general inicial del ciudadano beneficiario.....	164
Tabla 45. PQRSD manifestados a través de reuniones u otras instancias de comunicación.....	171
Tabla 46. Opinión del beneficiario sobre la relación actoral SVSH-SGRED.....	174
Tabla 47. Opiniones/manifestaciones/expresiones relacionadas con el seguimiento a los Hogares.....	177
Tabla 48. Opinión/expresión/manifestación del beneficiario referente a un cheque (s) de subsidio pendiente/no entregado/incumplido.....	190
Tabla 49. Opinión/observación/manifestación referente a mejoras del subsidio de arrendamiento.....	193
Tabla 50. Resultados del análisis cualitativo a los avances de implementación del SMVA.....	197

Índice de figuras

Figura 1. Estructura organizacional Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH en el año 2016.....	83
Figura 2. Ruta general de acceso al subsidio Municipal de Vivienda en Cali.....	91
Figura 3. Procedimiento asignación subsidio Municipal de Vivienda en la modalidad arrendamiento-reasentamiento PJC.....	94
Figura 4. Ejecución presupuesto gastos inversión SVSH 2016-2019.....	124
Figura 5. Promedio días de respuesta a las comunicaciones en la SVS Vs SVSH.....	139

Índice de siglas

GPJ:	Gerencia del Plan Jarillón
SMVi:	Subsidio Municipal de Vivienda
SMVIS	Subsidio municipal de vivienda de interés social
PJ:	Plan Jarillón
SGRED:	Secretaría de Gestión del Riesgo de emergencias y Desastres
SVSH:	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat
SVS:	Secretaría de Vivienda Social
SMVAr:	Subsidio Municipal de Vivienda Arrendamiento reasentamiento
FEV:	Fondo Especial de Vivienda
INICALI:	Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda
FA:	Fondo de Adaptación
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
SMMLV:	Salario mínimo mensual legal vigente
VIP:	Vivienda de interés prioritario
VIS:	Vivienda de interés social
H:	Hogar-hogares
ELS:	Equipo local de seguimiento
SGOV:	Subsecretaria de Gestión de Suelo y Oferta de Vivienda-
SMIL:	Subsecretaria de Mejoramiento Integral y Legalización-
UAG:	Unidad de Apoyo a la Gestión-
UASEPM:	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales –
PS:	Prestación de servicios
SI:	Sistemas de información

Introducción.

En Colombia, los diferentes esfuerzos tanto a nivel de gobierno nacional como territorial han derivado consecuentemente en una nueva evolución de directrices de política e incorporando población diferenciada en atención a la temática de vivienda. Entre estos esfuerzos, se encuentran soluciones para con la demanda de vivienda a nivel del municipio de Santiago de Cali, el cual ha venido formulando e implementado programas hacia la solución del problema habitacional siendo extendida a poblaciones prioritarias, como es el caso de aquellos hogares en riesgo no mitigable por inundación, tratadas mediante el *programa 2.5.4 Plan Jarillón* del Plan de Desarrollo Municipal “Cali progresa contigo” a través de la asignación de subsidios de arrendamiento como un motor inicial que permite asegurar una vivienda temporal en espera de una vivienda definitiva. Sin embargo, durante el proceso de implementación de los subsidios de vivienda, variadas causas dificultaron el acceso a los subsidios y por ende limitando el acceso a la vivienda. En este marco, el objetivo de este trabajo de profundización ha sido analizar avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento en el proyecto habitacional Torres de la Paz, en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019.

Para el logro del objetivo principal, fue relevante la revisión de literatura sobre la temática de vivienda y con especialidad en subsidios de vivienda, no solo para entender cómo se presenta y cómo ha sido abordado en términos investigativos el tema en particular, sino también que fue orientador para reafirmar el marco teórico conceptual para dar cuenta de los avances de implementación del subsidio. Sin necesidad exponerlos y aun cuando la mirada en el estado del arte no atendía al enfoque de capacidades estatales a excepción de Gargantini (2017, 2020),

Gargantini y Pedrotti (2018) y Marichelar (2021), la literatura relució algunos indicadores que aluden a manifestaciones de capacidad estatal relevantes para tener en cuenta (Ríos Cobas, 2016; Velásquez y Ortiz, 2015; CGR, 2017; Pecha, 2011; Barrera, L., y Moreno, C., 2016; Castillo, 2018). Estos aspectos implícitos se detallan en el capítulo 3.

Así que, ante la relevancia literaria, el presente trabajo de profundización comprende un análisis desde el enfoque de las capacidades estatales, las cuales se entienden como “la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou, 2013, p. 18). A partir de un marco de análisis, se consideraron las capacidades políticas, administrativas, legales y financieras para desnudar el cómo se han presentado, como se manifestó la capacidad en la Secretaría de Vivienda Social y Habitat para su gestión de la directriz de política de los subsidios de vivienda prioritario y social, específicamente en relación con el subsidio de arrendamiento. Esto desde once variables observables demarcadas por Bertranou (2015) y alineando las orientaciones conceptuales de Alonso (2007), Repetto y Fernández (2012), Repetto (2004), Isuani (2010), Martínez Nogueira (2010) y Oszlak y Orellana (1991).

La propuesta busca denotar una necesidad de usar un marco teórico conceptual en el análisis de políticas públicas, pues como lo señala Completa (2016, 2017), existe una frecuente omisión y se olvida que “si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad (...)” (Completa, 2016, p. 61). Y, además avanzar un poco más allá del entendimiento institucional, traspasando hacia el entendimiento de la *opinión pública* beneficiaria como portador de experiencia vivida, abriendo la mirada desde los beneficiarios reubicados. La mirada desde la

población permite también denotar el papel determinante que tienen las capacidades estatales en los resultados, en la mejora en condiciones de vida de la población (Bertranou, 2015).

Un elemento diferenciador de este trabajo frente a otros, es que, aunque existen estudios sobre los temas de vivienda, no se evidenció descripción, análisis o caso estudio local alguno de implementación de subsidios de vivienda que además de ser abordado desde un enfoque de investigación cualitativo “para describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (Sampieri, 2014, p. 11), privilegien también un análisis desde el enfoque de capacidades estatales. Se realizaron tres entrevistas a funcionarios de la SVSH, dos a Concejales de Cali y ocho entrevistas en profundidad a beneficiarios del subsidio de arrendamiento. Al igual, que se acompañó el abordaje con el uso de registros de entrevistas o contenidos visuales institucionales en línea, la revisión documental y la observación participante. El análisis de la información se realizó con base a la construcción de subcategorías a partir de la categoría general de capacidades estatales. El marco analítico del concepto capacidades estatales permitió la construcción de los instrumentos y la información derivada se analizó con base en la operacionalización de este concepto.

Para abordar el tema presentado, la profundización se ha estructurado en cinco capítulos. El primero de ellos, presenta el problema y sus antecedentes, el planteamiento del problema, justificación, objetivos, metodología, estado del arte y los referentes teórico-conceptuales. El capítulo 2, presenta la caracterización de los aspectos institucionales de la implementación del subsidio municipal de vivienda en Cali, contextualizando y enmarcando los antecedentes de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, el marco normativo, estructura organizacional, la oferta institucional y los recursos y resultados del organismo, como su arquitectura institucional, aquel

“universo institucional encargado de la implementación” (Alonso, 2007, p. 13). Este cosmos, es un paso inicial para abordar el capítulo 3, en el cual se examinan las capacidades estatales.

Un cuarto capítulo, describe las percepciones de los hogares frente a la implementación del subsidio de arrendamiento-reasentamiento. *La opinión pública* del beneficiario se convierte en una coordenada primaria que no solo detalla su experiencia, sino que también ha permitido traslucir el cómo se presentaron, cómo se comportan, como se manifestaron esas aptitudes estatales que explican el avance de una implementación alrededor de una política de tipo social a nivel de un subsidio de vivienda. Y, en el capítulo 5 se muestran las conclusiones y recomendaciones producto del caso propuesto para la profundización, al igual que se presentan limitantes del estudio, los posibles estudios futuros y algunas problemáticas develadas gracias al ejercicio de observación.

Es menester agregar, que el alcance escritural de los momentos profundizados en este trabajo no radica en tratamiento alguno sobre las características de la vivienda donde se reubicaron los hogares. Torres de la Paz, es la población de interés porque forma parte del conjunto de soluciones habitacionales¹, sin tratamiento empírico que fueron entregadas por el Fondo de Adaptación y al 2019 presentaron novedades de ejecución en el marco del Plan Jarillón de Cali (Fondo de Adaptación, 2019; Fondo de Adaptación, 2022). Finalmente, al ser un trabajo de profundización no se buscó comprobar hipótesis alguna, ni progresos de teoría. Por último, el documento se enmarca bajo la línea de investigación de políticas públicas sociales, manifestándose y declarando que no se tiene ningún conflicto de intereses para con el tema desarrollado.

¹ Forman parte de las soluciones habitacionales: el proyecto Alamadina, Ciudadela recreativa el Pondaje y Charco azul, y Los Robles.

Capítulo 1- Una aproximación al análisis de capacidades estatales

A lo largo de este capítulo, se describe el caso de estudio desde la revisión bibliográfica del problema, al igual que especifica la pregunta que guiará el trabajo de profundización y sus antecedentes. Así mismo, se presenta la justificación del estudio, pronunciando el aporte que pretende generar desde el enfoque de capacidades estatales para analizar los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda en Cali. Seguidamente, se formulan los objetivos a realizar, permitiendo exponer como se orientará este documento. Por otro lado, se lleva a cabo una revisión del estado del arte que permite visualizar el estado investigativo de la temática de vivienda; e igualmente, se expone en el marco teórico los distintos enfoques con el cual se ha entendido las capacidades estatales; y con base en la literatura y autores revisados, se construye el marco de análisis, que permitan indagar y analizar las diferentes capacidades estatales que posee la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat para implementar el subsidio municipal de vivienda; entre ellos, el subsidio municipal modalidad arrendamiento para hogares en riesgo no mitigable por inundación en el marco del programa Plan Jarillón de Cali. Y, por último, se expone la metodología y técnicas usadas para abordar el caso de estudio.

1.1 El problema

1.1.1 Antecedentes

A nivel internacional, para la Organización de las Naciones Unidas ONU Hábitat (2015), el que existan políticas de vivienda está fundamentado en identificar y determinar un conjunto situacional concreto que afectan a diferentes grupos, poblaciones o individuos, descrito esto específicamente como indicadores de “*necesidades habitacionales insatisfecha*” (p. 1). Para el año 1996, la agenda del programa Hábitat, advierte sobre la responsabilidad gubernamental para el abordaje del problema del acceso a vivienda desde lo multidimensional y de variada expresión

que recubre al déficit habitacional, postulando que *“la satisfacción de las necesidades habitacionales está directamente relacionada con el derecho a una vivienda adecuada”* (ONU Hábitat, 2015, p. 1). Esta es una declaración orientada hacia el diseño e implementación de acciones para con los requerimientos habitacionales de otras poblaciones prioritarias como los *“(...) adultos mayores, familias de pueblos originarios, habitantes de zonas rurales, mujeres jefas de hogar, así como muchos otros (...)”* (ONU Hábitat, 2015, p. 47).

Por otra parte, en el Plan Especial de Vivienda y Hábitat 2015-2027-PlaneVita, el paisaje latinoamericano es *“disímil en cuanto a la definición de sostenibilidad, como en la formulación de planes, programas, proyectos y políticas”* (p. 22). Al igual que la región no desarrolla estrategias tanto para la gestión estatal, como de normas claras que a su vez se articulen hacia la vivienda como un principio de ciudad. Aunque en la Región sur, es Chile el precursor y siguiéndole Brasil, México, Argentina y Colombia, como países que *“poco a poco han generado discusiones académicas y políticas sobre el tema en las dos últimas décadas”*, visto esto como pilares orientadores hacia políticas de vivienda sostenible a nivel cualitativo (PlaneVita 2015-2027, p. 22).

Para Julián Palma y Marisa García (2017), respectivamente como analistas y consultores de Desarrollo Urbano y Gestión de Riesgos de Desastres y de la Práctica Global Social, Urbana, de Resiliencia y Rural del Banco Mundial, identificaron que a nivel de Latinoamérica, se ha promovido generalmente *“subsidios directos para la adquisición de vivienda nueva para el beneficio de familias de bajos ingresos”*. Sin embargo, aprecian que aún existen bajos niveles de atención para el déficit cualitativo, esto teniendo en cuenta que *“una cuarta parte de la población vive en barrios pobres, asentamientos informales que se caracterizan por la prevalencia de*

viviendas de baja calidad” (Palma y García, 2017, parr. 2), los cuales están expuestos a desastres naturales, limitando las condiciones de vida digna.

Recientemente, un estudio en Marín-Toro (2020), identificó en Chile y Brasil la existencia de la política de vivienda con ideal que focaliza a la vivienda propia, como única solución habitacional. Aunque, en países de América del Norte y Europa, una forma de tenencia importante es la de arriendo como otra alternativa a la vivienda propia y que en la actualidad regional se ha ido incorporando a la política habitacional, tanto en Chile como en Brasil. Chile se convirtió en el primer país latinoamericano que adopta e implementa desde el año 2013, una modalidad de arriendo a través de los subsidios, extendida a otras poblaciones vulnerables como el adulto mayor y hogares chilenos con integrante menor de edad. Sin embargo, que, si se quieren establecer desafíos para la una política habitacional de arriendo, “(...) es necesario conocer cuáles son las características de los arrendatarios, distinguiendo los diferentes perfiles que existen en este régimen de tenencia” (Link, Valenzuela y Marín –Toro, 2019, p.5), lo que permitirá también reconocer, comprender y atender otras realidades de los beneficiarios (Link, Valenzuela y Marín -Toro, 2019).

Avanzando, a través de los subsidios de vivienda, algunos autores, entienden a la vivienda subsidiada o vivienda social como la resultante de aquella política habitacional destinada a un conjunto de personas desposeídas, las cuales cuentan con escasos recursos y no pueden acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario (Hidalgo, 2007 citado por Reátegui, 2015, p. 30). Sin embargo, se denota la preocupación de que, por la falta de medios adecuados para el control de los subsidios, el mercado genere soluciones ineficientes al problema de la vivienda (Ducci, 2009; Gilbert y Varley, 2002; Iglesias, 2007 citados por Reátegui, 2015, p. 30).

En Barrera y Moreno (2016), la política de vivienda se sustenta en una lista subvencional reconocida como subsidio familiar de vivienda que, aunque disminuye la fisura para las familias de escasos recursos para poder adquirir vivienda propia, el acceso a un crédito financiero hipotecario para el saldo de esta es visto como una utopía, debido a que la política a nivel de entidades de financiamiento parecería estar en contravía de las realidades de los hogares.

Ahora bien, en Colombia el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), es considerado como el “aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle la adquisición de una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con los requisitos” establecidos en la Ley 3, 1991 y con la cual comienza la experiencia institucional en Colombia, iniciando el camino de definiciones conceptuales, definición de funciones, responsabilidades, instrumentos y criterios en materia de política de vivienda, orientada hacia el reducir el déficit habitacional y a través del tiempo, se han ido incorporando nuevos sujetos de derecho para el acceso a la vivienda.

Al paso del tiempo, nuevos sujetos de derechos se han venido configurando poco a poco, por la búsqueda de soluciones programáticas hacia contextos que no socaven la vía política de la paz. Uno de ellos es la firma del *Acuerdo final de la terminación del conflicto para la construcción de una paz estable y duradera* –AP, firmado en noviembre de 2016, que nace con un amplio y nuevo universo de instrumentos jurídicos para la implementación y comienzan a emerger nuevas acciones de paz en materia de vivienda, no solo para beneficiarios de tipo reincorporados sino también para la población víctima del conflicto. Más adelante, Colombia reconoce la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado a través de la Ley 2079 de 2021, trazando entre sus objetivos atender el problema del déficit habitacional de tipo cuantitativo y

cualitativo, a través del aumento de subsidios, el financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el suelo urbanizable en el país.

Tanto a nivel de gobierno nacional como territorial, se realizan esfuerzos para ir incorporando población diferenciada en atención a la temática de vivienda. A nivel territorial, el Valle del Cauca y Cali, se han transformado en territorios receptores no solo de población víctima del conflicto, sino también de población en proceso de reincorporación (Criollo, 2019; Palma y Villegas, 2018). En el Valle del Cauca, “(...) se contaba con un total de 22.709 personas declaradas en situación de desplazamiento en el Valle del Cauca, de las cuales 8.175 corresponden a personas expulsadas y 11.257 a personas recibidas en el departamento” y que de las víctimas por desplazamiento forzado un “71% de la población víctima habitante en el departamento se concentra en la capital, Santiago de Cali, con el 36% (...)” (Ordenanza 415 de 2016, p. 222-223). Aunado a lo anterior, los datos de pobreza para el año 2015 era del 58.80% y el 6, 41 en miseria en el Valle del Cauca (Ordenanza 415, 2016). Aún más, en Cali “el 72% de los hogares en déficit viven en arriendo (hacinamiento y cohabitación) y el 76.4% presentan carencia de entorno e incremento de la población en condición de desplazamiento” (PlaneVita, 2015, p. 44). Al igual que la población radicada en asentamientos informales el 55,2% registran las peores condiciones de vida, entre estos Villa Uribe (100,0%), Nueva Florida (87,5%) y Playa Baja (86,7%), presentan los mayores porcentajes de hogares en condición de pobreza (Univalle, 2019).

En el caso de Cali, fue formulado el Plan Especial de Vivienda y Hábitat-PlaneVita 2015-2027 de manera conjunta con Naciones Unidas mediante el programa ONU-Hábitat, en el que se identificaron problemáticas consideradas como principales a nivel municipal institucional y entre ellas la dificultad de la administración municipal en la aplicación de subsidios (PlaneVita 2015). El anterior instrumento de planificación se convierte en una hoja de ruta para el municipio de Cali

en la que se plantean retos a nivel de gobernabilidad, financiación y estímulos, y alianzas. Al igual que recomendando la toma de acciones a corto plazo, aprobando otras modalidades a nivel de subsidios y; en el mediano y largo plazo progresar en instrumentos que complementen a los subsidios o mediante aportes que cofinancien a los hogares (PlaneVita, 2015).

Así, pues, dentro del Plan de Desarrollo “Cali progresa contigo”, se adoptaron cuatro programas que integran el producto vivienda. El primero, es el 2.3.1 Programa Construyendo entornos para la vida con productos: *viviendas mejoradas* y producto *soluciones de vivienda “Mi segunda casa” según programa del gobierno nacional*. Un segundo programa es el 2.5.4 Plan Jarillón de Cali para con el producto *Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento*. Otros dos programas son el 3.2.3 Reintegración social y económica de desvinculados y desmovilizados del conflicto armado y el 3.4.3 Programa de reparación Integral, cuyos productos respectivamente son soluciones habitacionales nuevas o usadas asignadas según su condición ya sea por desplazamiento forzado o desmovilizados (Plan de Desarrollo Municipal de Cali, 2016-2019). Todos estos productos, se encuentran bajo la responsabilidad de la SVSH a excepción del subsidio modalidad arrendamiento el cual se comparte con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.

Ahora bien, frente al producto *Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento*, del programa 2.5.4 Plan Jarillón, surge como una de las respuestas para la protección de más de 900.000 habitantes ubicados en el distrito de Aguablanca y a su vez al total de población de Cali ante un posible rompimiento del Jarillón. Frente a lo anterior, el Decreto 411.0.20.0480.2016; establece el *procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento* y una de las compensaciones es el subsidio arrendamiento para la relocalización temporal como medida para la reducción de la

vulnerabilidad social y que se asigna a través de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat y su cuenta aliada el Fondo Especial de Vivienda.

Continuando, son varios los proyectos de vivienda para la reubicación de los beneficiarios, entre ellos el proyecto habitacional Torres de la paz que inicio su construcción en 2018 (Comunicaciones Plan Jarillón, 2018). En la vigencia 2019, según la Asociación Colombiana de Capitales ASOCAPITALES (2019), el Plan Jarillón de Cali entregó de entre enero a octubre de 2019, un total 480 Viviendas de Interés Prioritario-VIP distribuidas así: 100 en Torres de Pizamos, 80 en Torres de la Paz, 100 en Los Robles, 200 en la ciudadela Charco Azul y El Pondaje. Sin embargo, quedando pendientes por entregar 320; 80 en Torres de la Paz y 240 en Río Cauca ll. Estas reubicaciones atienden a un indicador de producto del programa Plan Jarillón que busca localizar los hogares y reasentarlos en sitios libre de riesgo. En los capítulos 2 y 3 podrá comprenderse la arquitectura institucional y su examen.

Lo anterior, denota que Santiago de Cali es un territorio clave, diverso y de complejidad para atender temáticas hacia la vivienda digna. Y, es con la directriz de política Decreto 4112.010.20.0162 de 2017 que se reglamenta el Acuerdo 0404 de 2016, orientando la implementación del subsidio municipal de vivienda de interés prioritario y social en suelo urbano y rural, abriendo la puerta a beneficiarios en general, pero a su vez, estableciendo otras modalidades y ampliando a otras poblaciones como objeto de subsidios especiales, entre ellos adulto mayor. Sin embargo, algunos resultados se hicieron notorios por parte de la Contraloría General de Cali, destacando que para la gestión de la vigencia 2016, el Fondo Especial de Vivienda-FEV tuvo como meta otorgar 4.337 subsidios de vivienda nueva y asignó solo 750, para subsidios de arrendamiento asignó solo 288 de 1.977, en mejoramientos de vivienda asignó 445

de 1.379 y con relación a subsidios de legalización de títulos no fue adjudicado ninguno de los 100 programados (Rivera, 2017).

1.1.2 Planteamiento del problema

Con la directriz de política Decreto 4112.010.20.0162 de 2017 fue reglamentado el Acuerdo 0404 de 2016, permitiendo la puesta en marcha para otorgamiento de los subsidios de vivienda para aplicarse no solo en zona rural sino también en suelo urbano. Sin embargo, a pesar de las asignaciones, se ha venido denotando una baja ejecución de las metas de asignación de varias modalidades de subsidios de vivienda, lo que podría limitar la consecución de objetivos para que los diferentes hogares adquieran finalmente una vivienda. Durante este proceso varias causas pueden dificultar el acceso a los subsidios y una principal, es el agotamiento de la disponibilidad presupuestal (Resolución FEV No.4244.0.9.10.314 19, 4244.0.9.10.306 19), gracias a la tendencia de baja asignación presupuestal por parte del Ente territorial y por ende se procedería a la negación del subsidio a personas que cumplen; también se hallan la baja ejecución presupuestal dando lugar a incumplimiento de las metas físicas y financieras del proyecto de inversión (Informe Contraloría General de Cali al FEV, 2018, p. 36). Y, otra más es que las fechas de convocatoria para postulación al subsidio son muy cortas lo que puede generar bajo número de postulantes. Otra causa principal, es que aquellos que se han postulado y logran finalmente ser beneficiados con la asignación, cuenta con recursos insuficientes para el cierre financiero de adquisición de vivienda, generando la negación del subsidio, como le sucedió a 3/35 hogares con actor desmovilizado para 2019 (Resolución FEV 4244.0.9.10.134-19, 2019). Una última, es la declaratoria de vencimiento de los subsidios, debido a que el beneficiario no reclama el cheque dentro del tiempo establecido y además no se solicita la prórroga del subsidio (Res FEV N° 4244.0.9.10.512 18, 4244.0.9.10.203 18 y 4244.0.9.10.122 19).

Por lo tanto, este trabajo empieza a cuestionar que en la experiencia de la población beneficiaria, se han presentado dificultades para poder acceder a los subsidios y por ende podría llegar a limitar el acceso a la vivienda, por lo que interesa saber ¿Cuáles han sido los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento en el proyecto habitacional Torres de la Paz, en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019?

1.2 Justificación.

La literatura define que la implementación es una etapa en la política pública a la cual los académicos y analistas políticos no han prestado mucha atención por considerarlo un problema técnico y sencillo de llevar a cabo después de la fase de formulación de la política y sus objetivos (Achipiz y Rivas, 2020). Al contrario, es la etapa fundamental productora de acciones e interacciones, para conseguir y lograr de objetivos de política (Roth, 2002; Aguilar, 1993). Esto, “(...) por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas (...)” (Roth, 2019, citado por Valencia, 2020, p. 126).

Dado lo anterior, se evidencia la importancia de realizar un análisis de los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso reasentamiento, en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali, durante el periodo 2016-2019, finalmente reubicados en el proyecto de vivienda Torres de la Paz.

Considerando, que el objeto de estudio radica en analizar los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda, actualmente orientados a nuevos tipos de población sujeta al derecho de la vivienda, esto es relevante porque permitirá saber además de su avance; el

caracterizar los aspectos institucionales del organismo, asociados a la implementación del subsidio municipal de vivienda prioritario y social, el examinar sus capacidades políticas, administrativas, legales y financieras en la gestión del subsidio municipal de vivienda y, además describir las percepciones de los hogares beneficiarios del subsidio de vivienda municipal modalidad de arrendamiento asignado durante el periodo 2016-2019. Adicionalmente, esta es una de las secretarías nuevas que se crea con la reforma administrativa de 2016, por lo cual resulta pertinente empezar a examinar tempranamente las capacidades de estos despachos. Es necesario fortalecer generando recomendaciones no solo principalmente hacia el despacho de la SVSH, sino también a la SGRED de cara futuras reformas administrativas, actualización o mejora al interior de los procesos.

Por lo anterior, es relevante entender no solo desde lo institucional, sino que es necesario entenderlo desde la experiencia de las personas que lo viven. Y, aunado a lo anterior, adoptar un enfoque de investigación cualitativa abre la posibilidad de construir la realidad de la implementación, comprendiendo el significado y significancia de las actuaciones, buscando dar cuenta de las acciones de los actores y su efecto en la implementación. Un elemento diferenciador, es que, aunque existen estudios alrededor de los temas de vivienda, no se evidencia descripción, análisis o estudio de caso alguno de implementación de subsidios de vivienda desde el enfoque teórico de capacidades estatales, las cuales comprenden y juegan un papel determinante en los resultados, en la mejora en condiciones de vida de la población (Bertranou, 2015). Además, que haya tenido en cuenta que “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou, 2011, citado por Completa, 2016, p. 62). Así mismo, que las capacidades varían, pueden tomar nuevos significados, se tornan de manera específica a los contextos histórico-temporales (Rosas, A., 2019;

Completa, 2016; Bertranou, 2013). Entre la literatura, hay reconocimiento de estudios de caso particulares en salud, seguridad vial, cambio climático, telecomunicaciones, temas agropecuarios, telecomunicaciones, lucha contra el narcotráfico y política social (Rosas, 2019) y de sistemas de transporte masivo (Hurtado y Mejía, 2020), al igual que estudios desde este enfoque para con la política habitacional (Gargantini, 2017; Gargatini y Pedrotti 2018; Gargantini, 2020 y Marichelar, 2021). Sin embargo a nivel local, la búsqueda no privilegió hallar un estudio para con el tema de vivienda que haya sido abordado desde el enfoque teórico de las capacidades estatales.

La propuesta busca denotar una necesidad de usar un marco teórico conceptual en el análisis de políticas públicas, pues como lo señala Completa (2016, 2017), existe una frecuente omisión y se olvida que “si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad (...)” (Completa, 2016, p. 61). Sin embargo, cuando la institución registra una preocupante ausencia de capacidad en los procesos de gestión más espinosos, su funcionalidad o será incompleta e insuficiente, lo que repercutiría de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante (Completa, 2016).

A nivel personal, es un reto aprovechar habilidades adquiridas en el tiempo relacionadas con seguimiento y evaluación, la calidad y la supervisión, para atender escrituralmente un organismo desconocido por la tesista y que anima a generar grados de familiaridad frente a un tema y mucho más al no tener relación alguna con la SVSH que genere algún tipo de conflicto de interés.

Por ende, se considera que esta profundización procura generar nuevo conocimiento en el campo de las políticas públicas en relación con el subsidio municipal de vivienda y, además, porque será una coordenada primaria para futuros estudios que se orienten a dar cuenta de esas

aptitudes que explican los avances de implementación alrededor de temas alrededor de la problemática de vivienda. Sin embargo, al ser un trabajo de profundización no se busca comprobar hipótesis alguna, ni progresos de teoría.

1.3 Objetivos

Objetivo general

- Analizar los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento en el proyecto habitacional Torres de la Paz, en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019.

Objetivos específicos

- Caracterizar los aspectos institucionales de estructura organizacional, funciones, normatividad, oferta institucional, recursos y resultados, asociados a la implementación del subsidio municipal de vivienda prioritario y social, a través de la secretaría de vivienda social y hábitat durante los años 2016-2019, permitiendo contextualizarlos como indicadores básicos presentes en la secretaría de vivienda social y hábitat durante los años 2016-2019 para implementar los subsidios de vivienda.
- Examinar las capacidades políticas, administrativas, legales y financieras de la Secretaría de vivienda social y hábitat de Santiago de Cali, con el fin de identificar como se presentó la capacidad instalada con la que cuenta la SVHS para adelantar la puesta en marcha de la política de los subsidios de vivienda durante el 2016 al 2019.
- Describir las percepciones de los habitantes del proyecto Torres de la Paz de la comuna 13 en el oriente de la ciudad de Cali, frente a la implementación del subsidio municipal de

vivienda modalidad arrendamiento otorgado como hogares en riesgo no mitigable por inundación en el marco del programa Plan Jarillón, a través de la secretaría de vivienda social y hábitat, durante el periodo 2016-2019, con el fin de generar recomendaciones propias para la implementación del subsidio municipal.

1.4 Metodología

El presente trabajo de profundización se desarrolla bajo el marco de la metodología cualitativa. Un enfoque CUALI nos permite “describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (Sampieri, 2014, p. 11). Desde la naturaleza cualitativa, se buscó caracterizar, examinar y describir la implementación de un tipo de subsidio de vivienda y los alcances que ha tenido.

Un estudio de caso que representa una nueva mirada del enfoque en el estudio sobre problemáticas de vivienda en Cali, permitiendo nueva luz para futuras investigaciones, pues no se evidencio descripción, análisis o estudio de caso alguno de implementación de subsidios de vivienda desde el enfoque teórico de capacidades estatales. La pesquisa inicial evidenció producción empírica limitada desde esta perspectiva teórico-conceptual. Aunque, enmarcadas en la metodología cualitativa.

El enfoque cualitativo puede concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo “visible”, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia los fenómenos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales y en su cotidianidad) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen). (Sampieri, 2024, p. 9).

Los límites del análisis comprenden el periodo de estudio del 2016 al 2019 en relación con la directriz de política Decreto 0480 de 2016 y el Decreto 4112.010.20.0162 de 2017 que reglamentó el Acuerdo 0404 de 2016 en materia de subsidio municipal de vivienda-SMV en Cali.

Aunque siendo necesario reconstruir el periodo 1996-2015, para identificar composición de la estructura administrativa y el legado normativo a través de los cuales se implementaba dicha política. En síntesis, este período abordado permitirá analizar la gestión de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, con relación a la puesta en marcha del SMVAr en Cali.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo traza un marco de análisis el cual desprende las capacidades estatales de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat como organismo estatal encargado de formular, ejecutar e implementar políticas de vivienda, para dar cuenta de cuáles son los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda. En ese sentido, se toma como referencia la experiencia tanto desde los actores de implementación, como desde el beneficiario mismo y el aprendizaje obtenidos para el producto *hogares con subsidio municipal* modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento durante el periodo 2016-2019, en el marco del Plan Jarillón, subsidio del cual fueron beneficiarios los hogares reasentados en el proyecto habitacional Torres de la Paz. Otros actores externos al organismo también son tomados como referentes.

El estudio recurre a técnicas de recolección de información de *entrevistas*² teniendo en cuenta las categorías de análisis construidas de acuerdo con las capacidades estatales de la Secretaría (política, administrativa, legal y financiera), las cuales se aplicaron de acuerdo con el perfil de las personas entrevistadas. La entrevista es fuente primaria, información relevante para el análisis a realizar, buscando en últimas algo parecido a una conversación. “(...) A través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema” (Janesick, 1998, citado por Sampieri, 2014, p. 403), al igual que es una

² Cada entrevista fue individual. Las grabaciones (audio) fueron realizadas con un celular Samsung A21 formato m4a. Al igual que todas las entrevistas fueron confidenciales, y los nombres de los entrevistados se han ocultado por mutuo acuerdo. Cada audio se transcribió en formato Word (funcionarios, concejales y beneficiarios). El material de entrevistas a los beneficiarios fue procesado en una matriz realizada en el programa informático Office Excel.

“estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que sabe, piensa y cree” (Guber, 2001, p. 75) en la que el entrevistado rompa sus limitantes profundizando y fortaleciendo el estudio; y además permitiendo reconstruir la realidad desde la perspectiva de los diferentes actores y los beneficiarios, buscando comprender el significado y significancia de su o sus actuaciones. Adicionalmente toma en cuenta el análisis documental y las notas de campo a las entrevistas.

Con relación a la muestra, el desarrollo profundizador de este trabajo cualitativo se hace a través de una muestra no probabilística y se toma en cuenta la recomendación de Hernández Sampieri (2014), haciendo uso de la tabla de tamaños de muestra comunes en estudios cualitativos, el cual para estudios tipo caso se sugiere “de seis a 10. Si son en profundidad tres a cinco” (p. 385). La muestra es definida en los procesos cualitativos, como el “(...) grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea estadísticamente representativo del universo o población que se estudia” (Sampieri, 2014, p. 384). Se buscó la participación de actores funcionarios, que participan o participaron en el proceso de asignación de los subsidios de vivienda. Y, con relación a los hogares beneficiarios de los subsidios modalidad arrendamiento, se consideraron aquellos que cumplieron con los requisitos para acceder al subsidio municipal de arrendamiento (Decreto 4112010200162 de 2017, Decreto 411.0.20.0480.2016, Decreto 411.0.20.0522.2016). Los hogares beneficiarios del subsidio de arrendamiento se hallaron en el proyecto habitacional denominado Torres de la Paz, en el cual fueron reubicados.

Los primeros dos objetivos implicaron la revisión documental, tales como documentos escritos institucionales: informes de gestión, actas de comité, informes técnicos, comunicados de prensa, entre otros. En el segundo objetivo además de la revisión documental, se recurre al uso de registros de entrevistas u eventos que se hallaron en línea y a la aplicación de entrevistas a

Concejales de Cali³ e informantes clave de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, aportando esto a la triangulación de la información. Se aplicó el criterio de saturación de fuentes⁴ y aunque hubiera sido importante un mayor número de entrevistas⁵, a partir de la auto reflexión no se vio necesario recoger más entrevistas, pues los funcionarios técnicos de la implementación iban agregando información similar. Por otro lado, para la profundización la muestra que se consideró es de tipo no probabilística.

Con relación al tercer objetivo, se usó la técnica de entrevista a profundidad a los beneficiarios, necesaria para obtener que este transmita de manera oral, su definición personal del fenómeno, el relato del suceso por parte de la persona que lo experimenta, su definición de la situación y de aquel significado que el solo posee a modo de conversación. Los hogares beneficiarios poseen características de tipo homogéneas, pues son hogares que fueron objeto de la modalidad arrendamiento proceso de reasentamiento, los cuales finalmente fueron reasentados en el proyecto habitacional denominado Torres de la Paz. Se considera que “(...) poseen un mismo perfil o características, o bien comparten rasgos similares (...)”, para “(...) centrarse en el tema por investigar o resaltar situaciones, procesos o episodios en un grupo social” (Sampieri, 2014, p. 388). Estas voces se enfrentaron con información recolectada de las entrevistas realizadas a funcionarios de la SVSH, la grabación en vivo de una citación a sesión plenaria ordinaria en el Concejo de Cali a los organismos SVSH y SGRED, la revisión documental y las notas de campo producto de la observación durante la recolección de datos, buscando aportar a un proceso de triangulación.

³ Un concejal ha ejercido control político durante todo el periodo de estudio y en la actualidad. El segundo Concejal, ha sido líder social alrededor del tema problema desde previo al juego electoral de 2019.

⁴ Una definición de saturación es “repetición de la información descubierta y la confirmación de los datos previamente recogidos” (Morse, 2005, citado por Sáenz, 2016, p. 24).

⁵ Por ejemplo, haber logrado entrevistar personal del Fondo Especial de Vivienda, quienes apreciaron que ellos eran nuevos y eran de prestación de servicios y que por ese motivo no podían participar (nc5-18102022).

1.5 Estado del arte

El análisis de los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento en la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, como actor encargado de este producto, requiere de la revisión de la literatura sobre la temática de vivienda y con especialidad en subsidios de vivienda, que permitan entender cómo se presenta y cómo ha sido abordado en términos investigativos este problema en particular o han sido tratados metodológicamente problemas investigativos en materia vivienda. Se observa que existe escasa literatura preocupada por abrir la puerta a estudios con poblaciones especiales⁶. También se hallan estudios que, aunque sin expresarlo, denotan la necesidad para que se cuente o mejoren las capacidades instaladas o se desarrollen aptitudes para la implementación de acciones alrededor de políticas de vivienda. Frente a esto, existen algunos autores que indagan en la formación y fortalecimiento de capacidades estatales, capacidades institucionales y estratégicas para el diseño y gestión de la política habitacional, con el fin de permitir el mejoramiento de esta.

Para iniciar, una tesis de maestría en política social, es la de Ríos Cobas María Angelica (2016), denominada “*vivienda para víctimas del conflicto armado: acciones de política social en el distrito capital*” problematizando cualitativamente sobre ¿cuáles han sido los resultados, logros y limitaciones de las acciones de política social que ha generado el Distrito Capital para garantizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a una vivienda digna a partir del año 2011? lo cual es abordado con las evidencias de acciones realizadas y reportadas tanto por las instituciones como por la autoridad pública, y también con los testimonios de las víctimas, concluyendo que son varios los retos que se tienen para la construcción de una política social para víctimas del conflicto armado en Bogotá, pues, aunque se realizan acciones, “ni en Bogotá, ni el resto del país, existe la política

⁶ En Segura, Torres y León (2017), buscan desarrollar un diseño arquitectónico de vivienda de interés social para mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad, analizando la participación de la población con discapacidad para el estudio de vivienda VIS en Bogotá.

pública de vivienda para las víctimas del conflicto armado” (p. 88), y que a pesar de que “se cuenta con la ley 1537 de 2012 para vivienda y con la ley la ley 1448 de 2011, (...) no existe una ley exclusiva de vivienda para víctimas” y que sea “suficientemente robusta y articulada” (p. 89). Entre sus recomendaciones, se deja entrever elementos de *capacidad legal, articulación y coordinación*, cuando detalla entre sus recomendaciones el tener en cuenta la concertación con los actores políticos y sociales para que participen en la formulación, ejecución y evaluación, al igual que ello puede “conllevar un mejoramiento de la eficiencia de las instituciones estatales encargadas de su implementación (UNIJUS, 1998)” (Ríos Cobas, 2016, p. 89-90). Prosiguiendo, se hallan dos tesis de maestría en políticas públicas de la Universidad del Valle la de Benítez (2015) y la de Velásquez y Ortiz (2017). La primera, es la “*vivienda y calidad de vida. una aplicación del enfoque de Amartya Sen en el sector de potrero grande en Cali*” de Benítez (2015), la cual es una investigación estudio de caso cualitativo-exploratorio y transversal, con el objetivo de saber si las soluciones habitacionales implican mejora en el nivel de bienestar de veinte familias del sector de potrero grande en Cali, desde el enfoque de capacidades corporal y social, estas a su vez como categorías de análisis en Amartya Sen, consultando a veinte hogares del sector de objeto de estudio.

Como resultados, el estudio halla que las familias consideran regulares las condiciones físicas de la vivienda, presentan limitaciones “(...) por el diseño que se aprobó para la construcción de estas casas, es decir, estos individuos inhiben su libertad de acción” (Benítez, 2015, p. 92), es decir que en los hogares que evalúa el estudio, no se alcanza el bienestar corporal ni social, siendo esta última una capacidad que se ve limitada al tener que compartir e interactuar solo en zonas exteriores con otras personas (Benítez, 2015). Entre sus principales conclusiones se denota que las unidades de vivienda no implican una mejora en el nivel de bienestar de las familias beneficiadas con estas viviendas, que el diseño de las viviendas no fue pensado como solución de vivienda

digna y que la vivienda no necesariamente significa mejora en el bienestar pues los problemas de salud persisten debido al hacinamiento mitigable y crítico, resaltando que “el nivel de satisfacción (bienestar personal) está en función de la calidad de los espacios de la vivienda” (Benítez, 2015, p. 101).

La segunda tesis, es el estudio realizado por Velásquez y Ortiz (2017), denominada “*análisis de la implementación de políticas públicas de vivienda en Colombia. la vivienda digna en el municipio de Santiago de Cali, 2010-2014*”, caso que tiene por objetivo los resultados de la actual política de vivienda en lo referente al acceso y el derecho constitucional a la vivienda digna, que de manera cualitativa, describe y analiza las condiciones (incluye las percepciones) de la misma que son ofrecidas a través de los proyectos de vivienda de interés prioritaria para ahorradores-VIPA como en su caso de estudio específico del proyecto Alto Piamonte en Cali desde un marco conceptual, normativo y teórico de la vivienda. Los autores llegan a hallazgos y conclusiones similares a la Benítez (2015), de que no siempre hay condiciones de vivienda digna, una categoría con características que no siempre satisfacen a las familias. Un hallazgo, es que a pesar de que en Cali se implementa la política de vivienda Ley 1537 de 2012 y se promueven planes de vivienda, está a cargo de terceros privados la postulación de los proyectos de vivienda, la construcción del conjunto habitacional y la financiación; cuyos terceros ofrecen conjuntos con carencia de dotación en servicios públicos como el servicio de gas. Al igual que el diseño de las viviendas se orientan con base al interés del promotor privado alejándose de las normativas (declaraciones convenciones y comités de derechos económicos sociales y culturales) en diseño (iluminación, salubridad, y además de las condiciones para con discapacitados) y alejándose de las medidas establecidas para una vivienda VIS.

Una conclusión importante de Velásquez y Ortiz (2017), es que durante el proceso de revisión de ejecución de la política pública de vivienda, en relación la implementación del programa VIPA, “durante el proceso de ejecución, entrega y ocupación del proyecto de vivienda, no hay un seguimiento, ni veeduría estatal” (p. 202), explicado en que puede deberse a que no hay una reglamentación establecida que determine obligatoriedad para que los constructores y financiadores de la vivienda se ciñan de manera vinculante, siendo esto a su vez recomendación para que se cree una ley que permita reglamentar el proceso de ejecución de proyectos de vivienda de interés social, al igual que sus controles. Además, que es necesario revisar las condiciones y aspectos cualitativos con las que deben contar las viviendas (Benítez, 2015; Velásquez y Ortiz, 2017). Ahora bien, se resalta de lo anterior, que de nuevo se evidencia el elemento visible del *control*, bajo la forma de *control social*, lo cual es un factor en el análisis de la *capacidad política*, lo que en Repetto (2004), permite al “gobernante “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p. 16).

Prosiguiendo, en 2012 la Contraloría General de la República-CGR, analizó la ejecución de los “*Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010*”, al igual que en el año 2017 realizó una “*evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015*”. El primer estudio toma como criterios los elementos validados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, el Banco Agrario de Colombia-BAC (valor proyectos VISR y subsidios adjudicados), el DANE (déficit de VIS y NBI en Colombia) y, los informes CGR (metas de los planes) del mismo periodo, analizando la ejecución de los subsidios de vivienda de interés social rural-VISR, examinando a su vez en qué medida los subsidios han logrado eficiencia

durante la implementación, la mejora de las condiciones de cobertura, demanda y calidad de vivienda entregada a los beneficiarios, desde los conceptos de vivienda digna y adecuada, contexto macroeconómico, la política e institucionalidad. Es un estudio de casos múltiple, realizado en Pasto, Meta, Magdalena, Cundinamarca y la Guajira. A través de la consulta a 148 beneficiarios, denotó que estos no tienen claro el significado de subsidio de VISR pues lo relacionan con proyectos de solución de vivienda en general, y que un 65% manifestó satisfacción por haber tenido acceso al subsidio. La CGR, inscribe que “el análisis cuantitativo y cualitativo del programa presenta serias dificultades y su objetividad no permite generalizar un concepto favorable frente al mejoramiento integral de la población beneficiaria de los subsidios, ya que con el monto asignado por unidad habitacional no es posible garantizar una vivienda digna que reduzca las Necesidades Básicas Insatisfechas” (CGR, 2012, p. 36). Y, que, en los municipios de Valledupar, Rio Negro, Palermo y Riohacha existen proyectos con “deficientes mecanismos de control en su ejecución y selección para la adjudicación de recursos subsidiados del Programa VISR, (...)” (CGR, 2012, p. 33). Una de las conclusiones de este estudio, se observó similarmente en el estado del arte de Velásquez y Ortiz (2017), cuando la CGR aprecia que “el propósito de política en esta materia es limitada y no garantiza el derecho a la vivienda, a los hogares que la carecen y está por fuera de los estándares internacionales en cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales Culturales” (CGR, 2012, p. 38). Por otra parte, determina que el formular la política para la reducción del déficit habitacional en lo rural no es eficaz, debido al escaso cubrimiento y a la insuficiente asignación de recursos, así como también se registran incumplimiento en los plazos legales para ejecutar las metas de los proyectos y por otro lado viviendas con mala calidad explicado en los factores de “la insuficiente interventoría de obra y la baja cuantía del subsidio adjudicado según la modalidad para construcción nueva o mejoramiento

y saneamiento que adopta en los valores mínimos de los topes normados en salarios mínimos legales” (CGR, 2012, p. 41).

En cuanto a la evaluación CGR (2017) a la política pública de vivienda VISR al periodo 2012-2015, esta se realiza para conceptuar si esta política implementada permitió reducir el déficit habitacional rural cuantitativo y cualitativo. Es una evaluación tanto institucional como de resultados. Sus conclusiones, ratifican la no existencia de un *sistema de información* actualizado y de confianza que le permita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tomar decisiones con objetividad, oportunas y efectivas (CGR, 2017). Otros aspectos destacados, son la ausencia de gestión de los recursos estatales y particulares para la VIRS, ejecución presupuestal ineficiente de parte del actor Banco Agrario y por otro lado la articulación entre sectores, comisiones intersectoriales VIRS e instancias de formulación, ejecución y coordinación son escasos.

Continuando, Camilo Pecha (2011) en el documento institucional del Banco Interamericano de Desarrollo-BID denominado “*programa de vivienda de interés social de Colombia: Una evaluación*”, con el fin de contribuir al ejercicio de evaluación y seguimientos a los programas que son apoyados por el BID, dando luz al proceso de construcción de políticas de vivienda y sus desarrollos en forma de programas de subsidios para adquirir o mejorar las unidades habitacionales de calidad en América Latina y el Caribe. Ello a través de enfoque de asequibilidad a la vivienda y el de pobreza inducida por gastos en vivienda y una evaluación de impacto.

Sus hallazgos en este estudio de caso son el bajo nivel de *transparencia del programa*, requiriendo el refuerzo en “manejo y publicación de estadísticas sobre el programa y la información de los subsidios adjudicados del mismo” (Pecha, 2011, p. 44). Para con la revisión de *accesibilidad y focalización del programa* se encontró que “(...) el nivel de acceso de la población en déficit es mínimo y la población objetivo cubierta es pequeña. Por otra parte, en la

revisión de las características de los hogares beneficiarios, se hace latente que son los hogares de estratos medios de la población los que acceden en su mayoría al programa (...), estando los hogares pobres menos representados en la población beneficiaria”. (Pecha, 2011, p. 44). En cuanto a la *capacidad de ahorro*, afirma que “el programa no exige dicho ahorro a los hogares con menos de 2 SMLMV (...)” y se resalta “(...) que estos hogares pueden no tener acceso al mercado crediticio y que de tenerlo pueden caer en el problema de pobreza inducida por vivienda” (Pecha, 2011, p. 44). Adicionalmente, para con la *calidad de las viviendas* a las cuales acceden los beneficiarios, “(...) el nivel de calidad de los beneficiarios es superior a la de los hogares en déficit” (p. 44), pudiéndose deber a que el hogar beneficiario no propiamente haya ejecutado el subsidio en ese momento, pues la encuesta indagaba por aquellos que se beneficiaron del último año. Y para las *características del déficit habitacional de los beneficiarios*, “el problema más fuerte está en el hacinamiento dado que los hogares comparten sus viviendas con otros hogares”, hallazgo que, en el autor, podría deberse a que los beneficiarios no han ejecutado el subsidio y también que “es necesario revisar las condiciones de los créditos hipotecarios (...)” (Pecha, 2011, p. 45).

De modo similar, uno de los frentes en que se centró este estudio, se asimila a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, en relación con la ejecución y selección de los destinatarios de la política a falta la herramienta “Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda” (CGR, 2017, p. 55). En pocas palabras, observan la falta de control y seguimiento a la política. Ahora bien, en el estudio de Pecha, prevalecen y salen a la luz débiles elementos con relación a *los sistemas de información* (Bertranou, 2015), de tipo tecnológico y de disponibilidad de recursos financieros como instrumentos básicos señalados por Isuani (2010) como “(...) aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas

sociales que enfrenta” (Isuani, 2010, p. 69). Estos elementos, comprenden capacidades administrativas y financieras, haciendo referencia respectivamente a recursos de funcionamiento que permiten sostener las actividades del organismo y a aquellos recursos para poner en marcha, operar y visibilizar objetivos a través de una disponibilidad económica. Por otro lado, también se denota que es relevante indagar por la “legitimidad del actor estatal” (Bertranou, 2015), a través de la opinión de la población objeto y de otras organizaciones ya sean públicas o privadas, para conocer el grado de aceptación y de sus competencias asignadas.

Avanzando, “¿ha sido efectiva la política de subsidio de gobierno en Vivienda de Interés Social en relación al déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001 – 2011?”, se preguntan Barrera y Moreno (2016) en su trabajo de pregrado titulado “*incidencia de los subsidios de vivienda vis otorgados por el gobierno en el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001-2011*”. Desde los postulados de Douglas North para con los costos de transacción (los de información) como clave de los *costos de negociación* las autoras plantean aspectos relacionados con el problema de vivienda – VIS: “falta de suelo urbanizable frente a una demanda creciente, la falta de los subsidios de la nación y de la ciudad frente a la creciente demanda, la precaria situación económica de los ciudadanos carentes de vivienda” (Barrera y Moreno, 2016, p. 42).

Su análisis de caso a la perspectiva del año 2011, aprecia que continua el “(...) limitado acceso al sector hipotecario; dificulta bastante que los beneficiados de los programas de subsidio reúnan la totalidad de recursos para acceder a VIS” (Barrera y Moreno, 2016, p. 41). Y, que aunque mediante el subsidio de vivienda se busca estimular la demanda por vivienda “el acceso de las familias a una vivienda digna no está determinada únicamente por este aspecto, sino que también depende del comportamiento de la actividad constructora y crediticia (...)”(p.43), los

cuales “todavía enfrentan limitaciones que ponen en peligro la capacidad de la política para subsanar el déficit habitacional” (p. 43). En Barrera y Moreno (2016), se requiere no solo las actuaciones del ente distrital para el incremento en la adjudicación de la vivienda de interés social -VIS en Bogotá, sino también la injerencia de la Nación para que se incremente el presupuesto a las obras, ampliando la cobertura.

De este estado del arte que precede, se desprenden de manera implícita otros aspectos de capacidad estatal: la *coordinación* y la *integración*, lo que en Repetto y Fernández (2012), son tres niveles de coordinación hacia la integralidad son: Compartir información, colaboración y diseñar estrategias conjuntas. Y, desde la integración de sistemas la *comunicación* está relacionada con el intercambio de información y la *colaboración* implica la renuncia a grados de autonomía para lograr resultados conjuntos (Corbett y Noyes, 2008, citado por Rugel, 2018, p. 12-13). Otra conceptualización, se halla a la luz de Cunill (2014), en la que la integración entre diferentes sectores puede posibilitar la búsqueda de soluciones integrales.

Por otra parte, dos estudios recientes, pusieron interés en el denominado Macroproyecto Plan Jarillón y sus hogares asentados en sitio no mitigable. El primero, es una tesis de maestría en investigación en Políticas Públicas de Mónica Castillo (2018), que estudia los “*dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: fallas en el diseño del Plan Jarillón de Cali 2012-2017*”. Es un estudio de caso cualitativo, basado en entrevistas y observación etnográfica a espacios y actividades de participación de la política, contextualiza el Plan Jarillón y la gestión del riesgo como asunto público, desde el enfoque teórico que emana del campo de análisis de las políticas públicas combinado con estudios sobre falla de políticas y utiliza el enfoque neoinstitucionalista, centrado en el marco institucional que rige la política. Sus conclusiones, distinguen que la “falla en el diseño se deriva de una inconsistencia entre

instrumentos y objetivos. Al existir una participación institucionalizada que limita la inclusión de la población objetivo” (Castillo, 2018, p. 172). Al igual, que el Plan Jarillón tiene una pronunciada complejidad para la acción pública que implican en el proceso de reubicación de los hogares asentados a lo largo del Jarillón, debiéndose a que “son muchas las dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: psicológicas, económicas, sociales y culturales” (p. 172-173). Así mismo, aprecia que en su componente material legal, tanto su plan de gestión como el Decreto de compensaciones son incoherentes con algunos objetivos y metas, teniendo en cuenta que no conllevan a la reducción de la vulnerabilidad social, en mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

El segundo estudio, fue realizado por Manzano, Tordecilla y Varón (2019), develando el componente social focalizado a la población afectada por inundaciones, asentados de manera incompleta en sectores con riesgo no mitigable. Este trabajo de grado denominado “*el Macroproyecto plan Jarillón de Cali en el fortalecimiento del tejido social comunitario de los beneficiarios de la urbanización río cauca*” en el que se analiza las percepciones de los habitantes de la Urbanización Río Cauca de la comuna 21 en el oriente de la ciudad frente al proceso de reubicación y el trabajo de fortalecimiento del Tejido Social realizado por la Alcaldía municipal, bajo la línea de acción social *Fortalecimiento del Tejido Social* desarrollado en el año 2015 -2017, caracterizando los planteamientos y acciones de intervención, describiendo las transformaciones del tejido social de los beneficiarios, tomando como caso la urbanización río Cauca. Las autoras, reconocen las transformaciones en la relación Estado-Ciudadanía dados a partir del proceso de reubicación.

Desde lo cualitativo-exploratorio, el estudio buscó proporcionar relación más directa con el beneficiario, explorando desde los propios “sujetos protagonistas”, concluyendo que el plan

Jarillón además de mitigar el riesgo social, económico o de salud, su objetivo también es dignificar la vida de los beneficiarios mejorando sus condiciones de vida, sin embargo, la realidad evidencia desde el discurso de los beneficiarios, que estos se sienten vulnerados con el tipo habitacional entregado, su tamaño, su escaso espacio tanto a nivel de la vivienda como de las zonas comunes, zonas verdes y la falta de equipamiento colectivo y presos en sus propias viviendas por la inseguridad del sitio.

Frente a los estados del arte anterior, se hallan cuatro artículos de tipo doctoral y postdoctoral en Gargantini (2017), Gargatini y Pedrotti (2018), Gargantini (2020) y Marichelar (2021), quienes proponen requisitos, estrategias, indicadores, formación y fortalecimiento de una política habitacional. Estos artículos revelan elementos que pueden servir para la mejora e instalación de capacidades a nivel local, institucional u organizacional en municipios argentinos.

El primero, es el artículo de Daniela Gargantini (2017) “*capacidades locales para la gestión integral del hábitat en municipios Argentinos*”, que analiza los procesos de gestión local del hábitat, identificando capacidades institucionales y locales tanto las existentes como aquellas que fueren necesarias para ser desarrolladas y adicionalmente conocer alcances y limitaciones a nivel municipal para la atención a problemáticas habitacionales en Argentina desde los aportes capacidades de Brugué y Gomá (1998), en los aspectos de plasmación de políticas más complejas, adoptar nuevos roles estratégicos y la relevancia de nuevos estilos de gobierno. Este estudio se derivó del acompañamiento y asesoría que realizó a municipios de ese país, por medio del programa de apoyo a la gestión local del hábitat SAM-AVE/CEVE durante los años 2014 al 2016, como una estrategia de mejora de este tipo de política social. A partir de tres dimensiones, la autora estructura las capacidades y debilidades municipales: a) *Estructuración del problema y experiencias previas*, b) *Capacidad de planeación, gestión y recursos disponibles* y c) *Adecuación*

política-técnica de las iniciativas. El artículo concluye evidenciando “que la mayoría de las políticas habitacionales ejecutadas en el país no contemplan, ni consideran estas condiciones como necesarias para ganar en pertinencia y adecuación de las acciones que se desarrollan” (Gargantini, 2017, p, 36). También, concluye que es fundamental los modos de actuación sectorizada en los diferentes niveles.

Aún más, en Gargantini (2020), se aprecia que pesar de los avances, aún existen brechas necesarias para ser acortadas para cumplir con la agenda habitacional. Un avance, se encuentra en el caso municipal argentino descrito por Marichelar (2021) denominado *formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional* en Pehuajó Buenos Aires 2005-2015, develando que se generaron equipos de gestión tanto a nivel profesionalizados como capacitados dando lugar a capacidades estatales locales para implementar la política habitacional. Y, se enfoca en el concepto capacidades desde la definición de Alonso (2007), teniendo en cuenta además los aportes de Repetto (2004) y Repetto (2007). Este es un estudio de caso longitudinal que contextualiza el proceso de descentralización político y administrativo centrada en los años 2007-2015, aunque realizando una reconstrucción del periodo 1983-2018, permitiéndole identificar las acciones de la política pública, instrumentos, las estrategias usadas y el cómo estaba compuesta la estructura municipal del organismo que implementó las políticas, encontrando explicaciones sobre los diferentes abordajes que se dieron para implementar la política pública urbana, desde los entes municipales.

Ahora bien, Marichelar (2021), destaca durante su recorrido que un nudo problematizador eran las dificultades de acceso al suelo, que fue resuelto en el tiempo a partir de las lecciones de políticas, aportando esto a fortalecer y generar nuevas capacidades tanto políticas como técnico-

administrativas que a su vez fortalecen la formulación y la implementación de la política habitacional urbana.

Ahora bien, en Gargantini y Pedrotti (2018), en su artículo *capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales*, continúan describiendo y analizando este tipo de política a nivel de los casos México y Argentina desde el marco conceptual de capacidades institucionales en el ámbito local, reposándose en Alonso (2007) en dos dimensiones: las técnico-administrativas y la relacional (institucionales y políticas). Y, a través de fuentes primarias y secundarias de tipo legislativo, normativo, instrumentos de política sobre los que sustentan las experiencias, registros de entrevistas tanto a funcionarios como a técnicos, talleres y con los registros de visitas en los municipios de estudio se analiza la potencialidad del involucramiento y a la participación del ámbito municipal de gobierno en la política y concluyen que, para con la participación del nivel municipal de gobierno en la determinación de la política habitacional se evidencian “cuestiones que desbordan las capacidades políticas, técnicas y de gestión actuales de los poderes locales” y que, aunque se reconoce lo heterogéneo de los territorios caso, describen que los perfiles de los involucrados en los programas, se caracterizaba por “ (...) alineaciones políticas con los niveles superiores de gobierno, inercias burocráticas, ausencia de equipos técnicos sólidos de carrera y de planes de desarrollo urbano a nivel local, lo cual resulta una condicionante fuerte en la asunción de estas responsabilidades locales” (Gargantini y Pedrotti, 2018. p. 347).

Varios de los documentos revisados no constituyen su análisis desde el campo desde el enfoque teórico de capacidades estatales a excepción de Gargantini (2017, 2020), Gargantini y Pedrotti (2018) y Marichelar (2021). No obstante, la mayoría de los estados investigativos dejan entrever varios elementos de capacidad estatal de *tipo jurídico*, de *articulación* (Ríos Cobas, 2016),

control social (Velásquez y Ortiz, 2015; CGR, 2017), *coordinación e integración* (Barrera y Moreno, 2016), *sistemas de información* (Pecha, 2011; CGR, 2017) y de la *legitimidad del actor estatal* (Pecha, 2011; Manzano, Tordecilla y Varón, 2019). Los análisis revisados pueden clasificarse en experiencias estudios de caso orientados con enfoque de corte cualitativo.

1.6 Referentes teóricos y conceptuales

Con base al estado del arte presentado, se pueden identificar que los conceptos que prevalecen en las investigaciones han estado relacionados con los problemas frecuentes que se han estudiado en el ámbito de la problemática de vivienda y de los subsidios de vivienda en relación con la implementación, dejando al descubierto débiles elementos de capacidad estatal, concediéndole razón a Completa (2016) cuando aprecia que “(...) si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante” (p. 2). Ciertamente, existe una necesidad para el análisis de políticas públicas desde el enfoque de capacidades estatales, enfoque hallado en estados del arte de tipo doctoral y posdoctoral preocupados por las políticas habitacionales en Argentina. Por tanto, el desarrollo de esta propuesta requiere la revisión de luces teórico-conceptuales alineadas a capacidades estatales, para analizar los avances de la implementación de la implementación del subsidio municipal de vivienda.

En relación con lo anterior, el que una política pública sea exitosa o fracase puede depender mayoritariamente de “(...) capacidades reales con las que cuenten estas instituciones para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones” (Completa, 2016, p. 2). Entonces, una institución u organización en sus diferentes niveles lograría alcanzar tanto metas como objetivos trazados, reconociendo aquellos factores, requisitos, habilidades o atributos que se encuentren en

déficit, pendientes de adquirir o de fortalecer para mejorar la capacidad instalada que incidan para el alcance de objetivos y por ende los resultados, que finalmente se vean traducidos en el bienestar de la población. Para desarrollar la propuesta se requiere una revisión bibliográfica de los siguientes autores: Bertranou (2013, 2015), Alonso (2007), Isuani (2010), Fernández y Repetto (2012), Cunill-Grau (2014), Completa (2016), Fernández y Vigil (2012), Oszlak y Orellana (1991), Repetto (2004). Las luces de varios de estos autores han sido revisadas en Arias y Acosta (2020).

Capacidad estatal como habilidades, recursos, instrumentos, aptitudes y/o atributos

Bajo la óptica de Completa (2016), Bertranou (2013) y Rodríguez Gusta (2004), Fernández y Vigil (2012), Michael Mann (1984), Alonso (2007) y Evans (1996), es conceptualizada la capacidad estatal por Arias y Acosta (2020), quienes la entienden como las

habilidades relacionales que tienen las diferentes entidades públicas como representantes no monolíticos del Estado para penetrar la sociedad en la que hacen presencia, enraizar las burocracias a la confianza social y generar vínculos cotidianos en la dinámica constante de consolidar, desde un enfoque de poder infraestructural, provisión de bienes y servicios públicos (p. 192).

La propuesta de la noción anterior concibe dos tipos de capacidades: las internas y las externas. Las primeras tienen que ver con las relaciones entre los diferentes actores y entidades públicas entre sí. Las segundas, con las relaciones de los distintos actores y entidades públicas con los territorios, comunidades y organizaciones sociales en los cuales pretenden influir, intervenir y actuar. (Arias y Acosta, 2020).

Continuando, específicamente en Alonso (2007), las capacidades estatales son “... **recursos** de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo” (p. 6). Este autor realiza su aporte en que el análisis de capacidades considere dos dimensiones:

(...) por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas, por otro, una dimensión *relacional* que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada *desde adentro* del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad (Alonso, 2007, p. 4)

La perspectiva fusionada técnico-administrativa por este autor, solicita y supone que en el aparato estatal existan “...núcleos y patrones de funcionamiento tecnoburocrático” (Alonso, 2007, p. 3), en el cual es necesario que existan un cuerpo de funcionarios con especial conocimiento, con conocimientos coherentes a la agencia y organismos, y que estos últimos a su vez estén en la capacidad para la provisión de incentivos permitiendo atraer y retener esa calidad de funcionariado (Alonso, 2007). Al igual que, en esta dimensión en todas sus partes y niveles se promueva la existencia de patrones como la comunicación, relación e integración configurando relaciones interinstitucionales. Esta dimensión, puede ser analizada entonces desde un entorno micro.

La lectura en Alonso (2007) define el concepto como recurso y resalta las capacidades técnico-administrativas son una dimensión básica, al igual que lo son las capacidades institucionales y políticas, las cuales es entendida como dimensiones imbricadas, pues “las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad” (Alonso, 2007. p. 3). Otro aspecto resaltado, es que las dimensiones básicas anteriores a su vez remiten a una dimensión denominada relacional de las capacidades estatales. La dimensión relacional presentada por Guillermo Alonso muestra que el Estado es también un actor que interacciona con otros que están inmersos en relaciones de interés y de poder, al igual que también el Estado el que posee cualidad de poder decisoria en las

reglas formales. Adicionalmente, la dimensión relacional puede estudiarse realizando una “integración de análisis estático y dinámico” (p. 21) que caracterice “a los actores por sus recursos y sus lógicas de acción requiere captar la dinámica por la cual la interacción estratégica entre los actores influencia los objetivos de éstos, observando los cambiantes equilibrios que se alcanzan” (Alonso, 2007, p. 21).

Tal como lo señala el autor, aunque el aparato estatal posea autonomía “...es necesario para una efectiva intervención estatal que el Estado se encuentre imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales” (Alonso, 2007, p. 5), para el fortalecimiento de las condiciones a la hora de implementar una política pública. Es decir, que el Estado está llamado a una relación Estado – Sociedad, desarrollando y consolidando tanto habilidades como rutinas en sus agencias u organismos, siendo su marco estabilizador y predictivo de su y para la interacción estratégica con los diferentes actores (Alonso, 2007).

En suma, Alonso (2007) considera que una medición de capacidades estatales, puede ser llevada a cabo desde dos entornos. El primero, encierra las capacidades técnicas y administrativas denominado esto como entorno micro-institucional. Y, el segundo, enmarca la dimensión relacional, interinstitucional y políticas denominado este entorno como el macro-institucional. Cada entorno permitiría comprender e identificar brechas o déficit de capacidad institucional, las cuales durante su lectura pueden interpretarse como aquellas variables que durante el análisis muestran una distancia, son limitante o restricciones para lograr llevar a cabo los objetivos de una política, a su vez que serían variables de las cuales se depende para ajustar, fortalecer o mejorar capacidades necesarias para la realización de objetivos y resultados de la implementación de la política. Los tipos de brechas por entorno de análisis son:

1. Entorno micro-institucional

- a. Brechas de organización interna: distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las subunidades, manuales administrativos y de procedimiento; capacidad financiera, disponibilidad de equipamiento o espacios físicos adecuados o la existencia o no de una cultura organizacional.
- b. Brechas de habilidades y conocimientos: evaluación del capital de información, conocimiento y habilidades necesarias, que debe tener la organización, para realizar tareas básicas establecidas esta.

2. Entorno macro-institucional

- a. Brechas político-institucionales: “(...) constituyen la trama institucional a través de la cual se persigue la realización de los objetivos de la política que busca implementarse.” (Alonso, 2007, p. 14). Siendo necesario buscar la armonía entre los objetivos de la política y el marco regulatorio y normativo.
- b. Brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales: distribución de responsabilidades y funciones entre las agencias involucradas, coordinación del desarrollo de la política y mapa de relaciones interinstitucionales para conocer la red interorganizacional de recursos, actividades y productos a cargo de cada agencia.
- c. Brechas vinculadas a la carrera en la función pública: estabilidad del funcionariado, bienestar, estímulos e incentivos adecuados para la retención de funcionarios más competentes.

Prosiguiendo, un estudio previo en Fabián Repetto (2004) sobre la política social en américa latina, propuso un estudio más específico de los componentes y atributos fundamentales de la “capacidad estatal”. Al tenor de Repetto (2004), este entiende por capacidad estatal a la “...**aptitud** de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los

máximos niveles posibles de valor social...” (p. 8), dejando claro que es menester tener en cuenta las “restricciones contextuales y colectivas” de los problemas públicos, implicando la interacción con otros tipos de grupos con su poder e intereses. Frente a esto, se refleja una sintonía con Alonso (2007), cuando afirma que “la vida política no opera en el vacío y se expresa en formas de complejidad pública y, entre ellas, los distintos grados de “capacidad estatal” (Repetto, 2004, p. 10), haciendo referencia al conflicto, la negociación, la permuta de recursos y la gravitación de las percepciones de la multiplicidad actoral y sus articulaciones. Esta sintonía se alinea al pensamiento de que “la relación entre el poder del Estado y el de los actores sociales no debe ser entendido como un juego de suma cero” (Alonso, 2007, p. 5).

En palabras de Repetto, a través de la prismática institucional destaca en el concepto de capacidad a esa “(...) posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (p. 12). Es la categoría de capacidades estatales, vista como una condición que puede permitir el avance o el desarrollo de la política. El autor propone que la capacidad estatal reclama se alineen dos componentes esenciales, para permitir el avance hacia altos niveles de capacidad estatal, siendo pilares de esta categoría, dos componentes o dos subtipos: capacidades administrativas y capacidades políticas.

- **Capacidades administrativas:** Implica "organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, con base en el mérito y con incentivos materiales y simbólicos" (Repetto, 2004, p. 15). "Aunque, la “capacidad administrativa” es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de “capacidad estatal””(p. 16).
- **Capacidades políticas:** Capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen

los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. (Repetto, 2004, p. 16).

A modo preliminar, el autor lista once atributos de capacidad estatal: Coordinación, Flexibilidad, Innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad y equidad pertinente. Estos podrían responder de manera clasificada a los interrogantes de *cómo* (medios) y *para qué* (fines), sin embargo, “los atributos de eficiencia, eficacia, *accountability*, por el contrario, pueden constituir según las diferentes definiciones tanto expresión del *cómo* como del *para qué*” (Repetto, 2004, p. 9). Por tanto, una recomendación de su parte es que durante un análisis de capacidades estatales, debe tenerse especial cuidado para su uso, teniendo en cuenta como son interpretados estos atributos en el debate público (posiciones político-ideológicas), para saber a la luz de que atributos interpretar y ponderando como parámetros conforme a su aporte (Repetto, 2004).

Más adelante, en Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández (2012), son enunciados dos factores que inciden en la posibilidad/imposibilidad para dar pie al atributo de la coordinación: fragmentación institucional, celos profesionales, escasa práctica y cultura de dialogo (deliberación-coordinación), intervenciones entre los niveles territoriales de manera rígida, visiones de corto plazo en la formación de políticas y programas, una desigual capacidad institucional entre organismos, déficit de expertos sin dialogo interdisciplinario y una última dificultad es la atención de la urgencia por parte de cada área con una falta de previsibilidad en el mediano plazo (Repetto y Fernández, 2012, p. 42).

Para este par autoral,

(...) los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales diferentes, se inclinan a la autosuficiencia y al trabajo en compartimentos estancos, sus prácticas y rutinas se asocian a concepciones puramente sectoriales y sus orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de

gestión pública. En segundo lugar, la coordinación se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder. (Repetto y Fernández, 2012, p. 41)

Al igual que, entiende a la coordinación como

(...) el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto. (Repetto, 2005, en Repetto y Fernández, 2012, p. 39).

Frente a la definición anterior, tanto en Cunill-Grau (2014) y Repetto y Fernández (2012) coinciden en que tanto la capacidad política como la capacidad administrativa implican aspectos institucionales tanto formales como informales para la regulación de la lucha del poder y la clarificación funcional burocrática de los involucrados y de aquella estructura meritocracia y el servicio civil a afectar, de manera que coordinada e integrada para generar coherencia en la intervención. Aunque, es necesario saber que las reglas formales no siempre decretan articulación de la voluntad, del plano técnico y político (intereses, recursos etc.), por lo que deben considerarse aquellas reglas no escritas pues éstas también son reguladoras de conflicto (Repetto y Fernández, 2012). Es la coordinación la vía hacia la integralidad (Repetto y Fernández, 2012).

Otra clave conceptual, es que la articulación⁷ es entendida “como la integración de distintos sectores en la solución de problemas públicos” (Cunill-Grau, 2005, como se cita en Rugel Sanclemente, 2018, p. 17). Concepto que implica los fundamentos político y técnico, y que en Repetto y Fernández (2012), estos son dos dimensiones de la coordinación; la primera atendiendo al ¿qué?, ¿para qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes? Y, la segunda al ¿cómo?

⁷ En las literaturas revisadas, la coordinación y la articulación se muestran como sinónimos. En Rugel (2018), la coordinación es entendida como articulación, al igual que en Leyton et. al. (2017).

Estos fundamentos llevan a entender a la coordinación de políticas sociales “(...) como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos” (Repetto y Fernández, 2012, p. 45).

Se denota en Repetto y Fernández (2012), tres niveles de *coordinación* hacia la *integralidad*: compartir información, lo cual es una actividad relevante para la identificación de intereses en común entre los participantes; la colaboración como nivel para evaluar e intervenir conjuntamente situaciones o problemas; y el diseñar estrategias conjuntas, como nivel de complejidad para la coordinación en el que se desarrollan enfoques comunes, se diseña en conjunto y se armoniza compactiblemente las metas entre las organizaciones, fortaleciendo que se obtengan resultados tendientes a la integralidad.

Por otro lado, la *coordinación de políticas* es un concepto abordado por varios autores, reconociendo las complejidades técnicas y políticas propias de los escenarios de la implementación. Una definición se halla en Martínez Nogueira (2010), vista como un proceso que crea y utiliza reglas decisorias con las que varios actores se dedican de un espacio de trabajo compartido, se generan alianzas generando acuerdos, buscando que converjan acciones para lograr tanto valor público como el objetivo de la política. Ahora bien, Martínez Nogueira (2010), introduce a *la coherencia*, la cual es anterior a la *coordinación*, “(...) pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es vista como una cualidad “vertical” que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. La coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas” (Martínez Nogueira, 2010, p. 20).

Aún más, desde la integración de sistemas, la comunicación y la coordinación son 2 de 6 elementos que permiten analizar la articulación de actores, en el que la *comunicación* está relacionada con el intercambio de información y la *colaboración* implica la renuncia a grados de autonomía para lograr resultados conjuntos (Corbett y Noyes, 2008, citado por Rugel, 2018, p. 12-13). Desde la mirada de Corbett y Noyes (2008), los otros cuatro elementos para que la coordinación de políticas desde la integración de sistemas se dé son la cooperación, coordinación, convergencia y consolidación, ubicados a su vez en tres niveles de intensidad. Los autores exponen que “el proceso de integración de sistemas puede darse entre programas o entre agencias, dichas interacciones dependerán del tipo de entidad o programa público” (Rugel, 2018, p. 12). Denotando además la existencia de “instituciones o programas similares o disimiles, en relación con su estructura, procedimientos operativos, normas y procesos culturales” (Rugel, 2018, p. 12).

Una primera pareja de intensidad de la relación es la *comunicación* y la *cooperación*, que comprenden relaciones integradoras de esfuerzo para el intercambio, acuerdos informales a través de grupos de trabajo, comités o instancias interinstitucionales para la generación de consensos y protocolos para la actuación. En segundo lugar, la *coordinación* y la *colaboración* es un nivel de relación formal y contractual permitiendo declaración formal de la ruta misional orientada hacia la consolidación de objetivos compartidos (Rugel, 2018). Y finalmente, el nivel intenso más alto para la articulación comprende la *convergencia* en la que hay garantías de transferencia de recursos y generación de acuerdos combinados, una convergencia de acciones producto de la evolución de las relaciones desde la *colaboración*, logrando “transferencia de recursos y la reasignación de fondos, a través de acuerdos contractuales y recursos combinados” (Rugel, 2018, p. 56).

A la luz de Cunill (2014), “la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales” (aspecto político intersectorial), a su vez que “permite que las diferencias entre ellos

puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales”, relacionada esta segunda, con el aspecto técnico intersectorial, que implica saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc., de cada sector ya sean públicos o privados (p. 16). Aunque, siendo la coordinación un elemento útil y necesario para integrar sectores, la integración no siempre sería asegurada por este (Cunill-Grau, 2014).

Ahora bien, retomando y ahondando más en la categoría de capacidad estatal, Fernández y Vigil (2012), precisan que existen dos dimensiones de capacidad, que implican un relacionamiento de fortalecimiento mutuo. Estas son:

Capacidad interna: Aquellas instaladas al interior de las agencias estatales. Se requiere que exista dos aspectos articulados: “una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los recursos materiales y humanos y un elevado nivel de organización de estos últimos” (p. 55).

Capacidad infraestructural: Consiste “en la **aptitud** para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo al nutrirse de las energías, conocimientos y recursos sociales” (p. 55). Es decir, una relación estado-sociedad, en el que el Estado interactúa, se relaciona la burocracia y con los diferentes actores, políticos, económicos, sociales y otros actores organizacionales (con sus propias capacidades internas) que gravitan y accionan alrededor del territorio en las formas de programas o proyectos, nutriéndose de las problemáticas que estos conocen.

Otra postura conceptual, se encuentra en Isuani (2010), en su tesis doctoral “*Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades Estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*”, la noción del concepto de capacidades estatales, se visiona como “**instrumentos** de política pública”, noción que es descrita como “(...) aquellos

medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas sociales que enfrenta” (p. 69). Esta aproximación conceptual, conjuga a las capacidades estatales como una categoría con elementos dotados de ciertas características, concretada en la noción de un “conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad haciendo frente a los diversos problemas sociales” (Isuani, 2012, p. 57). El proceso de alineación de los instrumentos de política, son desarrollados por actores estatales y no estatales en un marco político-administrativo como condicionante en el proceso de alineación.

Estos instrumentos son el *dispositivo normativo-DN*, *dispositivo de gestión-DG* y un conjunto de *recursos básicos*; los cuales, durante su proceso configurativo, están condicionados de manera fuerte, por la participación de actores tanto estatales como no estatales, en quienes residirá dotar estos instrumentos de toda potencialidad, permitiéndole al Estado la resolución de problemas, previniendo o atenuando aquellas afectaciones de la vida de la ciudadanía, sin dejar de lado que esta configuración de medios, estrategias y de recursos básicos, estará en constante dinámica (Isuani, 2010).

- **Dispositivo normativo:** compuesto por los elementos de leyes, decretos y reglamentos marco de encuadre y autorización de la política pública implicando sus orientaciones y alcances, las responsabilidades, los roles y demás atribuciones para su implementación.
- **Dispositivo de gestión:** es la estructura, es el esquema organizacional para la realización de las actividades (operativa y de control) para la concreción de los objetivos propuestos en la política (Isuani, 2010).

Ahora bien, en Isuani este dispositivo depende estructuras adecuadas, acondicionadas para integrar un conjunto de instancias organizativas estatales, de multiplicidad actoral organizacional,

para limitar la fragmentación y no afectar a la *coordinación*, sin debilitar a la unidad y la coherencia, a través de mecanismos que permitan integrar y articular (Isuani, 2010).

- **Dispositivo recursos básicos:** es un recurso clave que activa y pone en marcha al dispositivo de gestión para el logro de los fines estatales a través de los recursos humanos, financieros y tecnológicos pasando así de una iniciativa de discurso a la legitimidad. Los *recursos humanos*, juega un papel relevante como anclaje institucional, que permite consolidar la burocracia, constituyendo la columna para soportar las distintas actividades de los organismos estatales. Por otro lado, *los recursos financieros*, son aquellos flujos de ingresos tanto a nivel endógeno como exógeno, con los que debe contar el dispositivo de gestión, para cristalizar sus acciones. Y, el *recurso tecnológico*, “como ese conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios” (p. 80).

En este orden de ideas, para Isuani (2010), estos instrumentos son un andamiaje relevante, pero a su vez críticos para el Estado, un Estado que requiere disponer de instrumentos de política, para orientar y atender demandas sociales pero que se encontraran mediados o condicionados por relaciones de intereses y de valores de distinto tipo, al igual que se encuentran mediadas por las iniciativas o voluntad para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Prosiguiendo, el estudio en Completa (2016), en su artículo *capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional*, analiza estados del arte de las capacidades estatales (entre ellos Grindle, 1996; Alonso, 2007; Bertranou, 2013; Oszlak y Orellana, 1991; y Tobelem, 1992), los cuales le conducen a concebir la capacidad estatal como una

(...) **habilidad** real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa

las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales de promover el bienestar general” (p. 72).

El concepto nuevamente es definido como habilidad, al igual que coincide con el autor Julián Bertranou de que el concepto toma su resignificación conforme al escenario histórico-temporal, es decir que están mutan o son maleables en el tiempo conforme a los procesos históricos y culturales (Bertranou, 2012, 2013; Rosas, A., 2019).

Su postura conceptual, le permite realizar una clasificación de factores externos e internos que restringen la capacidad estatal “(...) los cuales afectan el despliegue de la capacidad estatal en varios planos: normativo-cultural, político-socioeconómico e interinstitucional-interjurisdiccional” (Completa, 2016, p. 72). Los primeros reconocidos como restricciones contextuales, insisten en la importancia de las redes de articulación y el liderazgo entre individuos y las instituciones, para facilitar el ejercicio de la capacidad.

Las variables de restricciones contextuales, que afirma se deben tener en cuenta a la hora de realizar un análisis de capacidad son: 1. Las reglas formales e informales que enmarcan la acción del Estado, 2. las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales con otros actores públicos o privados, y 3. Situación socioeconómica y política nacional e internacional (Completa, 2016, p. 73)

Así mismo, tres son los factores internos que afectan y limitan el logro de objetivos, metas, sus posibilidades para la acción: 1. Déficits de capacidad asociados a las estructuras organizativas y procedimientos, al enfoque de planificación estratégica y a la distribución de funciones de los entes estatales, 2. Déficits de capacidad asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales, y 3. Déficits de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas (Completa, 2016, p. 72)

Por su parte y de manera primaria, ya en Oszlak y Orellana (1991) en su trabajo denominado *análisis de la capacidad institucional*, se determinaban seis déficits de capacidad, a través de la metodología SADCI, para poder identificar los déficits de capacidad, los cuales “(...) no responden exclusivamente a factores intra- organizacionales. Pueden deberse a restricciones contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios (...)” (Oszlak y Orellana, 1991, p. 7). Para estos autores, los factores considerados que afectan la capacidad son:

1. **Déficit relacionado con leyes, normas y, en general, “reglas de juego”:** Directrices de políticas (leyes, decretos) que pueden trabar o generar vacíos para la realización de tareas. “También los factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas” (Oszlak y Orellana, 1991, p. 8), pueden impedir que las organizaciones no estén capacitadas.
2. **Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales:** se refiere a que las agencias, organizaciones o actores, coordinan y se articulan con el fin de llevar a cabo un programa o proyecto (información, colaboración, cooperación).
3. **Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones:** establecimiento de que unidades organizativas son responsables de la tarea, al igual que puede identificarse el equilibrio funcional óptimo.
4. **Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras:** busca “establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros” (Oszlak y Orellana, 1991, p. 9).

5. **Déficit relacionado con políticas de personal y sistemas de recompensas:** hace referencia a las políticas de desarrollo del talento humano e incentivos.
6. **Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto:** se refiere a la evaluación individual de los responsables encargados de la implementación, identificando productos y resultados por cada encargado. También grado de conocimiento y destreza tanto para procesar herramientas de información como físicas (Oszlak y Orellana, 1991).

Una última y atractiva luz, se halla en la revisión a uno de los autores referenciados por Arias y Acosta (2020), en el que se encuentra un aporte importante de componentes, dimensiones y variables observables de capacidades estatales. Es Bertranou (2013), quien entiende las capacidades estatales como “la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (p. 18). Este concepto es desarrollado más adelante y entendido como “(...) la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39).

De acuerdo con Arias y Acosta (2020), Julián Bertranou entiende una relación entre la escena pública hacia dentro, en su interior, pero a su vez de una relación con otros hacia afuera para alcanzar los fines que le ha sido asignado al organismo, cuando afirma que,

(...) La capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas. Es al mismo tiempo un atributo relacional en el sentido en que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines, dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos (Bertranou, 2015, p. 39)

Continuando, la noción conceptual de Bertranou, es adoptado con una forma instrumental, pues el concepto como atributo puede analizarse con relación a la funcionalidad que desarrolla determinado organismo estatal, su trazo y cumplimiento de unas metas y objetivos que le han sido asignados y que debe alcanzar. En él, “el Estado capaz (...) es aquel que puede cumplir adecuadamente “ciertas” funciones que le han sido asignadas” (Bertranou, 2015, p. 39). En suma, los organismos públicos tienen distintas misiones, y esas misiones implican que su función es distinta, al igual que las relaciones actorales también pueden ser distintas (Bertranou, 2012).

De acuerdo con lo anterior, se comprende que la capacidad estatal es una categoría relevante para alcanzar fines públicos, lo que implica contar con aptitudes para desarrollar actividades encomendadas en forma de programas públicos o proyectos y que para lograr los fines públicos estos fines dependen de dotaciones de distinto tipo (humano, normativa, financiero, organizacional, de tecnológico y acciones conjuntas) como “condiciones para el logro de resultados” (Bertranou, 2015, p. 39) y siendo los resultados sinónimo de “(...) la mejora de las condiciones de vida de la población (...)” (Bertranou, 2015, p. 42) o “en determinadas instancias institucionales” (Bertranou, 2013, p. 18).

Lo anterior muestra que tanto capacidad estatal como los resultados son dos categorías que están estrechamente vinculadas (Bertranou, 2015). Sin embargo, aquellas condiciones necesarias, no quiere decir que sean las condiciones operativas suficientes para el logro de determinado resultado (Bertranou, 2012), pues la condiciones están orientadas en función hacia algo, hacia un fin determinado, es decir que la condición puede determinar un resultado de un programa o proyecto, pues el resultado

(...) no depende únicamente de las capacidades o características estructurales que posea la organización estatal sino también de otros factores que se encuentran fuera de su alcance, algunos de carácter institucional (como las reglas de juego que regulan el funcionamiento en una sociedad), otros de índole

política, sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que con su accionar indirectamente afectan el desempeño de la organización de referencia (Completa, 2016, p. 66)

Ahora bien, estas aptitudes son distinguidas en dos estudios de Bertranou (2013) y en Bertranou (2015). En el primero, la capacidad estatal se identifica en tres componentes principales:

- 1. Autorizaciones legales y legitimidad:** hace referencia a dos aspectos: primero, que si a la unidad gubernamental, está autorizada, a través de la directriz o directrices de política, que la reviste de capacidad legal para llevar a cabo acciones hacia la consecución de fines. Y, en segundo lugar, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político institucional, la cual le es otorgada por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales.
- 2. Organización y medios de acción:** Este componente hace referencia a la dotación, atributo y posibilidad de una organización para el accionar directo. Las dimensiones aproximadas son: “las personas que integran la organización, los recursos materiales, de infraestructura y equipamiento, los recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, y los recursos y activos financieros” (p. 19).
- 3. Capital de acción interorganizacional:** Este componente se refiere al capital social de acción interorganizacional, como recurso de acción conjunta con otras unidades organizaciones, que puede darse a nivel de la misma jurisdicción como a nivel interjurisdiccional.

El anterior juego de componentes fue desarrollado un poco más en Bertranou (2015), en el cual reconoce y delinea cuatro factores o componentes de capacidad estatal y detalla un poco más sus dimensiones y variables observables que pueden ser considerados. El nuevo desarrollo investigativo ha incluido al componente de autorizaciones legales en una nueva denominación (en

el de arreglos institucionales y la estructura burocrática), mientras que el componente legitimidad se ha dejado para ser analizada de manera independiente. Estos nuevos componentes son:

1. **Vínculo actuarial estatal versus otros actores:** “alude al grado de autonomía o heteronomía del estado *vis a vis* los actores sociales”. Implicando también “la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales”. Las dimensiones son un “patrón relación Estado/Sociedad, que aporta elementos de juicio de la capacidad estatal en determinados contextos” (p. 44). Las dos dimensiones comprenden diez variables observables (Vo):

- a. **Autonomía/heteronomía:** comprende 5 Vo: 1. Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos, 2. Constitución (origen, permanencia, independencia) de la burocracia estatal, 3. Origen del financiamiento de la organización estatal, 4. Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias y 5. Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.
 - b. **Sinergias:** 5 Vo: 1. Normas que rigen la acción interorganizacional, 2. Instituciones colectivas de consulta o toma de Decisiones, 3. Acuerdos formales o informales de acción conjunta que estén vigentes, 4. Trayectorias pasadas y, 5. Experiencias de trabajo conjunto.
2. **La legitimidad del actor estatal,** “Alude de manera directa al grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas” (p. 44). Son 6Vo: 1. Opiniones de autoridades de otras organizaciones, 2. Reconocimiento de otras, 3. Validación institucional de otros poderes del estado, 4. Acuerdos ejecutables firmados con otras

organizaciones, Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización y, 6. Opinión de los ciudadanos.

3. **Características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática:** “Alude a las condiciones internas de la organización (...)” (Bertranou, 2015, p. 45), aquellas “(...) que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales” (p. 45). Son 9 sus dimensiones: 1. Autorizaciones legales, 2. Personas, 3. Cultura organizacional, 4. Medios financieros, 5. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones; 6. Modelo productivo, 7. Estructura de coordinación, 8. Sistemas de información y gestión, y; 9. Infraestructura y equipamiento. Cada una de estas dimensiones tiene sus respectivas variables observables (p. 59).

4. **Capital de acción interinstitucional.** Se refiere a “La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones (...): acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional” (niveles territoriales). Son 4Vo: 1. Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional, 2. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones, 3. Acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta, 4. Trayectorias y experiencias pasadas de acción conjunta.

Se deduce que, la coordinación es un aspecto que se halla tanto en el componente de arreglos institucionales y estructura burocrática, como en el de capital de acción interinstitucional, aunque implícito en este último componente, pues ello se refleja en las variables observables Vo2, Vo3 y Vo4. De acuerdo con el autor, el componente cuatro, puede orientar, hacia el precisar a la

coordinación institucional en el organismo objeto de este estudio, vista la coordinación como una “(...) condición esencial del funcionamiento de la gestión pública (...)” (Bertranou, 2013, p. 19).

La coherencia y la coordinación institucional se constituyen en requisitos ineludibles de una gestión de políticas públicas que debe dar cuenta de la creciente complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, y a su vez, de la creciente diferenciación y división del trabajo entre las organizaciones del sector público (Bertranou, 2013, p. 19).

A pesar de estas aptitudes y de la existencia de unos componentes, dimensiones e indicadores observables, lograr una misión, un fin, un objetivo o metas, dependen también de otros factores clasificados a nivel externo, como otros factores condicionantes que afectan el despliegue tanto las capacidades como pueden afectar el resultado del despliegue de esa capacidad.

El primer grupo de variables son las **externas que pueden afectar el despliegue de capacidad**: 1. Ambiente político, económico y social facilitador (o no), 2. Resistencia de la población, 3. Cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo (voluntad). Y, el segundo grupo de variables son las **externas que pueden afectar el resultado del despliegue de capacidad**: 1. Eventos económicos, meteorológicos, políticos, o de otra especie, que están fuera del control de la unidad gubernamental actuante, 2. Ambiente supraestatal nacional, 3. Incertidumbre (insuficiencia del modelo medios/fines). (Bertranou, 2015, p. 43).

A esta altura, se resalta que los distintos componentes hallados en las luces teórico-conceptuales, a su vez comprenden habilidades relacionadas que diseñan, ponen en marcha, alinea, coordina tipos de recursos, entablando acciones y relaciones con otros sectores, grupos estatales o no estatales (Completa, 2016; Bertranou 2013, Bertranou, 2015; Arias y Acosta, 2020). Así mismo, la literatura muestra la necesidad de aunar esfuerzos, construir sinergia territorial y acción conjunta tanto organismos/sectorial como jurisdiccional/interjurisdiccional, movilizand recursos e integrando acciones hacia la respuesta efectiva de distintas problemáticas sociales (Repetto, 2004,

Fernández y Vigil, 2012; Bertranou, 2013; Bertranou, 2015; Cunill-Grau, 2014, Isuani, 2010; Corbett y Noyes, 2008, Alonso, 2007). Ahora bien, que “(...) si se quiere avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se deben combinar dos componentes o sub-tipos de capacidades: las administrativas y las políticas” (Repetto, 2003, citado por Completa, 2016, p. 64), es decir que “capacidad administrativa y capacidad política constituyen, (...) pilares que estructuran la “capacidad estatal”, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política” (Repetto, 2004, p. 19).

Los distintos componentes o dimensiones hallados en la literatura advierten de elementos observables pueden dar cuenta de las capacidades de un organismo u organización para lograr unos fines asignados o encomendados. Finalmente, entre la bibliografía revisada sobre la categoría capacidades estatales, se encuentra que Bertranou (2013, 2015), es un autor que permite desde sus luces, delinear el análisis a las capacidades de la Secretaría de vivienda social y hábitat de Santiago de Cali, dando cuenta del avance en la implementación de los subsidios de vivienda municipal prioritario y social durante el periodo 2016-2019.

1.7 Marco analítico

De acuerdo con lo anterior, se construye el siguiente marco para el análisis de las capacidades estatales con las que cuenta la secretaria de vivienda social y hábitat de Cali, que permita dar cuenta, sobre los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda, hacia la especificación en la modalidad arrendamiento a hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento en el proyecto habitacional Torres de la Paz, en el marco del programa Plan Jarillón. Se propone una categorización que permita responder a dar cuenta de las capacidades que posee la secretaría, para para alcanzar fines públicos, lo que implica contar

con aptitudes para desarrollar actividades y que para lograr determinado fin dependen de dotaciones de distinto tipo para orientar su accionar.

Tabla 1 Marco analítico de las capacidades estatales de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en el periodo 2016-2019.

Tipo componente de Capacidad Estatal	Dimensión-D	Concepto	Variables observables
Capacidad Política	Legitimidad del actor estatal	Grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y/o privadas	Espacios e instancias de Comunicación e interacción SVSH-beneficiarios Opiniones de los ciudadanos Opiniones de autoridades de otras organizaciones. Resistencias públicas al accionar de la organización
	Vínculo actor estatal/otros actores	Comprende el patrón de relaciones y sinergias que la SVSH ha establecido, desarrolla/no desarrolla con los actores estatales/no estatales.	SVSH y su vínculo con otros actores estatales y no estatales
	Capital de acción interorganizacional	Aquellas acciones conjuntas entre organizaciones gubernamental a nivel territorial de cali o entre organizaciones gubernamentales ubicadas en otras jurisdicciones u otros niveles territoriales, de las que que dispuso/dispose la SVSH	Convenios ejecutables firmados con otras organizaciones (vigentes) Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta
Capacidad Administrativa	Recursos	Aquellos recursos para el funcionamiento organizacional y de planificación de la SVSH para cumplir sus objetivos.	Procesos organizacionales. Recurso humano para la acción Instrumentos de planificación (plan anual de previsión del talento humano, Planes de acción SVSH) Sistemas de información y gestión.
Capacidad Legal	Autorizaciones legales	Núcleo de competencias normativas que tiene la SVSH para abordar su finalidad.	Marco normativo - regulatorio (Leyes, Decretos Acuerdos, Resoluciones) Planes
Capacidad financiera	Medios financieros	Aquellos recursos financieros dispuestos o del que dispone SVSH para posibilitar la acción	Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo Fuentes de financiamiento

Elaboración Propia con base en Bertranou (2013, 2015)

Capítulo 2: Caracterización de los aspectos institucionales de implementación del subsidio municipal de vivienda en Cali

A continuación, se aborda el primer objetivo del trabajo de profundización, el cual consiste en la caracterización de los aspectos institucionales de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH, como el organismo encargado de formular, ejecutar e implementar políticas de vivienda. Esta profundización del periodo 2016 al 2019, permitirá revisar los antecedentes de la creación del sector, sobre el cual reposan los argumentos del municipio para atender la problemática habitacional. Además, conocer la estructura organizacional y las funciones de la Secretaria de Vivienda, que rige y pone en acción programas y proyectos, para adecuadamente perseguir unos fines. Por otra parte, exponer la oferta institucional a los que pueden acceder los habitantes de la ciudad, con particularidad al subsidio modalidad arrendamiento, para aquellos hogares en proceso de reasentamiento por su condición de riesgo no mitigable por inundación.

Aunado a lo anterior, se hace visible la total inversión la Secretaría durante el cuatrienio 2016-2019, con el fin de ir especificando los recursos y resultados en la modalidad de subsidio arrendamiento-reasentamiento, hallados a través de la información documental institucional disponible. Conforme a lo anterior, se propone la caracterización de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en cuanto a su marco normativo, estructura organizacional, funciones, oferta institucional, recursos y resultados, con el fin además de conocer el organismo y su gestión, contextualizándolos como indicadores básicos de capacidad administrativa, legal y financieras, presentes en la secretaría de vivienda social y hábitat durante los años 2016-2019 para implementar

los subsidios de vivienda, entre ellos el subsidio modalidad arrendamiento para hogares en proceso de reasentamiento.

2.1 Contextualización y antecedentes de la Secretaría de vivienda y hábitat social

El organismo social de vivienda en Cali ha sido objeto en el tiempo de procesos de ajuste, para la modernización administrativa debido a factores de tipo económico, poblacional y cambios políticos reformistas. Valencia (2017), afirma que hacia 1979 el proceso de concentración poblacional en Cali se debió a temas migratorios, el incremento demográfico y de las movilizaciones populares al igual que otros territorios del país como en Bogotá, Medellín y Barranquilla. Y, aunque Cali buscaba proveer vivienda para el sector popular, “el crecimiento poblacional era tan grande que sobrepasó la capacidad técnica y presupuestal” de entidades como el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda INVICALI⁸ disminuyéndose la oferta habitacional (Valencia, 2017, p. 63). Así mismo, la población vulnerable y la desplazada por el conflicto⁹, también comprendía escasos recursos económicos, los cuales no podían adquirir viviendas costosas y como solución autónoma se configuran las invasiones, los barrios y asentamientos informales o subnormales tanto al occidente como el oriente de la ciudad¹⁰ (Valencia, 2017; Jiménez, 2005).

Luego, con el escenario de reforma urbana de 1989, a través de la Ley 9 llega la planificación del desarrollo municipal y con la creación de la Ley 3 de 1991 nace el Sistema

⁸ INVICALI fue creado en 1966, mediante el Acuerdo 102 y para el año de 1990 se transformó en el Instituto Municipal de Reforma Urbana-INVICALI, en adecuación y cumplimiento de las funciones otorgadas con la Ley 9 de 1989 de reforma urbana (Acuerdo 30 de 1990).

⁹ Según las consideraciones de la reforma administrativa municipal de Cali, el Proyecto de Acuerdo No 001 de 2016 indica que las cifras de población víctimas del conflicto armado es de 170.976.

¹⁰ Para 1987 se contabilizaban en Cali y sus alrededores 33 invasiones y 34 asentamientos en zonas de ladera con una población de 37 638 y 29 413 personas, respectivamente. En el área plana (San Judas, Salomia, Villanueva, riberas de los ríos Cali y Cauca) había 35 039 personas en 9 invasiones y 12 asentamientos subnormales y en el Distrito de Aguablanca se contaban 179 122 habitantes ubicados en 12 invasiones y 37 asentamientos. (...) (Jiménez, 2005, p. 146).

Nacional de Vivienda de Interés social, que de acuerdo Jiménez (2005) “con estas reformas se sustituye la política del Estado como constructor de viviendas y proveedor de créditos y subsidios por el otorgamiento de subsidios a los beneficiados” (p. 146).

A partir de los primeros pasos en materia de planificación del territorio, con el Decreto 1546 de 1995 nace la Secretaría de Vivienda Social, como dependencia del sector social, a raíz de la orden de liquidación de INVICALI¹¹, instituto el cual para el año 1990 era el establecimiento público descentralizado municipal cuya misión era liderar, coordinar, concertar y orientar todas las acciones de los sectores público y privado, que apuntaran a solucionar las necesidades de vivienda en relación con las familias de escasos recursos económicos (Acuerdo 30 de 1990).

Avanzando en el tiempo, la denominada Secretaría de Vivienda Social se integra como dependencia social, haciendo parte de la administración municipal y ello se consolida con el Acuerdo 01 de 1996, determinándose la nueva estructura del ente territorial de Cali y quedando la dependencia queda bajo el nombre de Vivienda Social y Renovación Urbana. Por otra parte, cuatro años después con el decreto 0203 de 2001 son compiladas varias normas en materia de estructura municipal, entre ellas el Acuerdo 070 de 2000 que en su artículo 4 previamente había determinado que el organismo vivienda, retomaría el nombre de Secretaría de Vivienda Social y que con el Decreto 0203 de 2001 se configura un organismo radical austero. Siguiendo a Sarmiento¹² (2021), las modificaciones a nivel municipal atendieron a motivaciones por la crisis fiscal para los años de 1999 y el 2000, así mismo, Cali se ciñe al cumplimiento a los límites a los gastos de funcionamiento, según la categoría municipal determinado en la Ley 617 de 2000.

¹¹ La transición comprendió varios plazos prorrogas, para la culminación de la liquidación del instituto-INVICALI. Algunos autores toman como referente temporal de liquidación el año 2002 (Jiménez, 2015; Rodríguez, 2013), sin embargo, con el acuerdo municipal 096 de 2002 se emite prórroga de un año (extendida con los acuerdos 108/2003 y 0124/2004) y así mismo, son asignadas a la Subsecretaría de Renovación Urbana y Proyectos Especiales, la función en relación con el proceso de liquidación del Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali – INVICALI, Subsecretaría que en aquel entonces era una dependencia de la Secretaría de Vivienda Social.

¹² En Sarmiento (2021), se detalla un importante análisis del proceso modernizador tanto a nivel de las funciones y de la estructura del ente municipal de Cali del año 2016.

Sin embargo, de nuevo las preocupaciones de tipo socioeconómico se hace visible en la formulación del Plan Especial de Vivienda-PlaneVita (2015), en el cual se identificó la tendencia de crecimiento de la población¹³, reconociendo la importancia de empujar hacia la configuración de una temática regional de Vivienda y Hábitat de largo plazo. Al igual que, otras razones político-institucionales en torno al Acuerdo de Paz dan lugar a rediseños institucionales y que a nivel local comienza un replanteamiento en las diferentes dependencias para desarrollar las tareas y actividades, reflexionando sobre la asignación de “... nuevas responsabilidades frente al servicio a la comunidad y el manejo interno de la gestión y el control” (Proyecto de Acuerdo No 001 de 2016, p. 1).

Por tanto, el Decreto 0203 de 2001, es reconocido como no ajustable a las nuevas formas de operación adoptadas en el Decreto 411.0.20.0910 de octubre 27 de 2011, como nuevo modelo de operación por procesos, que no se reflejaba en la estructura del año 2001 y que implicaba según proyecto 001 de reforma municipal de Cali, realizar modificaciones que redundaran “en los factores de efectividad, eficiencia y celeridad” (p.1). Otro aspecto relevante, transversal y argumentativo para la reorganización, era la de una planta de personal más cualificada y especializada en todos sus organismos, a fin de dar cumplimiento a la circular 008 de 2013¹⁴ de la Procuraduría de la Nación, en su prohibición de la tercerización laboral (Proyecto de Acuerdo No 001 de 2016, p. 2). Entonces, a nivel municipal se veía necesario “(...) contar con las capacidades técnicas, administrativas y financieras necesarias para la ejecución de programas y proyectos” (Proyecto de Acuerdo 001 de 2016, p.8).

¹³ Según las proyecciones de este Plan, en el 2023 será de 2.532.022 y en el año 2027 será de 2.628.224 habitantes, al igual que Cali registraba en el 2015 el déficit cuantitativo más alto del país en 90.179 unidades. Ciertamente, la proyección se orienta a que para el año 2027, la ciudad tendrá un déficit cuantitativo total de 109.652 hogares y en déficit cualitativo total serán 18.420 hogares (Diagnostico del PDM 2016-2019, p. 43; PlaneVita, 2015, p. 46). Previamente, con base en los datos del Censo 2005, para el año 1993, el número de población total de Cali era de 1.847.176 y en el año 2005 era de 2.075.380 (Departamento Municipal de Planeación de Cali, p. 1)

¹⁴ Mediante esta Circular, la procuraduría recaba que “es falta gravísima del servidor público, 'celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”

Así pues, los factores anteriores son parte del alimento de la actual reforma administrativa N° 4110200516 de 2016, mediante la cual se determina la nueva estructura para la administración central municipal, las funciones de los organismos, su funcionamiento, al igual que la gestión institucional, reorganizando así a la Secretaría de Vivienda Social y dándole paso a la Secretaria de Vivienda Social y Hábitat de Cali-SVSH. Al igual que, ajustándose a la visión de largo plazo al 2030 de los Objetivos de desarrollo sostenible-ODS (Sarmiento, 2021). Ahora bien, la SVSH es el actual organismo clave encargado de formular y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos del municipio sobre vivienda. Entre sus claves, es la de implementar la directriz de política que crea el subsidio municipal de vivienda de interés prioritario y social, en el que una de sus modalidades se ejecutó en el marco del programa Plan Jarillón de Cali, como medida arrendamiento temporal mientras se consolidan las soluciones habitacionales en las que serán reubicadas las poblaciones clasificadas en riesgo por inundación.

2.1.1 Plan Jarillón-PJ

A raíz del denominado fenómeno natural de “la niña”, que comprendió gravedad de calamidad pública e impactos a nivel económico, social y ecológico para el 2010 y 2011 en el territorio nacional, es declarada la emergencia pública con el Decreto 4580 de 2010, al igual que con el nacimiento del Fondo de Adaptación-FA¹⁵ se da paso al macroproyecto denominado Plan Jarillón¹⁶ para la ciudad de Cali, al verse afectadas (física y materialmente) aquellas familias asentadas a largo del dique, al igual que en las lagunas conocidas con el nombre de Charco Azul y el Pondaje (Manzano, Tordecilla y Varón, 2019; Castillo, 2018). Por lo que, dentro de un marco

¹⁵ El FA, es creado con el Decreto 4819 de 2010, con el fin de recuperar, construir y reconstruir aquellas zonas afectadas, por el fenómeno natural. Así mismo, la Gobernación del Valle del Cauca apoyados con la CVC postuló ante el FA el proyecto denominado “Plan Jarillón Río Cauca y Obras Complementarias en el Municipio de Cali-PJAO” y que en adelante se llama Plan Jarillón, para la reducción de riesgo por inundación (Convenio 016 de 2017).

¹⁶ Desde 1958, el Jarillón nace como infraestructura para limitar la salida del cauce del río Cauca y así la prevención de inundaciones en el oriente de Cali (Castillo, 2018; Manzano, Tordecilla y Varón, 2019).

de cooperación interinstitucional 076 de 2012¹⁷ como primer capital de acción interorganizacional, fue establecido un marco de relaciones para la cooperación entre el FA (orden nacional) y el municipio de Cali (local), para aunar esfuerzos que estructuren, implementen, hagan seguimiento y control al Plan Jarillón. Con la finalización de este marco de cooperación en 2014 y para dar continuidad, se suscriben el convenio marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero N° 001 de 2015 y el Convenio Interadministrativo N° 016 de 2017 para articular y establecer compromisos que garanticen el aporte de los recursos de las entidades firmantes (adquisición de vivienda en otras modalidades¹⁸ y subsidios de arrendamiento).

Ahora bien, el principal estratégico financiador del Proyecto Plan Jarillón de Cali y representante del gobierno nacional es el FA. Otras contrapartidas presupuestales u aportes presupuestales han sido asumidos por el municipio y al interior del ente territorial han venido cooperando¹⁹ varias secretarías, como la Secretaría de Vivienda y Hábitat Social, el Fondo Especial de Vivienda y la Secretaría de Gestión del riesgo de Emergencias y Desastres²⁰, siendo esta última quien funge desde el año 2016 como responsable del Plan Jarillón, pues antes, varias actividades estaban a cargo de la antigua Secretaría de Vivienda Social²¹ (Castillo, 2018). El PJ, tiene entonces por objeto reducir riesgos por inundación en relación con el sector Jarillón del río Cauca y las lagunas Pondaje y Charco azul²², buscando salvaguardar la vida y bienes de 900.000

¹⁷ Este comprende cuatro líneas de acción-L: L1. Reducción de la vulnerabilidad social-Vivienda (Comfandi y FEV), L2. Reducción amenaza hidráulica, geotécnica y hormiga arriera (CVC), L3. Reducción de la vulnerabilidad infraestructura indispensable (EMCALI) y L4. Reducción de la amenaza por deficiencia en el sistema de drenaje (EMCALI) (Castillo, 2018; Manzano, Tordecilla y Varón, 2019).

¹⁸ Este convenio es la actual estrategia, que opera (implementa, ejecuta y ordena el gasto) la Secretaría de Gestión del riesgo de Emergencias y Desastres-SGRED. Y, la SVSH participa a través del secretario de despacho, supervisando tanto técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la operación de esta, efectuando análisis a las nuevas modalidades de viviendas convenidas, como solución habitacional (Usada o lote que incluya construcción), aunque este rol se decreta como una autorización legal temporal durante el tiempo que se encuentre vigente los Convenios 01 de 2015 -Municipio de Cali, CVC, EMCALI y fondo adaptación y el 016 de 2017 firmado con el municipio de Cali y el fondo de adaptación. (Decretos 4112010200153, 2018; 4112010200572, 2018; 4112010200424, 2018).

¹⁹ Otras secretarías relacionadas: la secretaría de desarrollo territorial y bienestar social, cultura, de gobierno, planeación, salud y medio ambiente (Manzano, Tordecilla y Varón, 2019; Convenio 006 de 2015).

²⁰ La Secretaría SGRED es relativamente nueva, fue creada mediante el Acuerdo 0387 de 2015. Así mismo, el Plan Jarillón se enmarca en la Ley 1523 de 2012, de la política nacional de gestión del riesgo de desastres.

²¹ Según el anterior convenio 006 de 2015, las actividades de la SVS estaban orientadas a los productos de: plan de gestión social, construcción de viviendas y lotes para proyectos de viviendas.

²² En el sector del Jarillón se identifican doce asentamientos con desarrollo incompleto: Cinta Larga, Comfenalco, Floralia, Las Vegas, Rio Cali, Venecia, Brisas del Cauca, La Playita (Playa Renaciente), Puerto Nuevo, las Palmas, Navarro y Samanes. Y, con relación al sector lagunas se

habitantes del oriente de Cali, y en los que se identificaron para reasentamiento un total de 8.777 hogares, de los cuales a 2019, 4168 hogares -H se encontraban pendientes para brindarles algún tipo de solución (SGRED, 2019). Una de las soluciones iniciales²³, es el instrumento de la compensación de relocalización temporal, es el subsidio municipal de vivienda en la modalidad arrendamiento-SMVAr, para que el hogar pueda acceder a una vivienda bajo la calidad de arrendatarios hasta que sea entregada una vivienda VIP definitiva (desde 2017 también puede ser usada).

A junio de 2019, 2.255 hogares fueron reubicados en viviendas -VIP²⁴, con recursos girados por parte del FA, por alrededor de un valor de 124 mil millones de pesos, en los proyectos habitacionales de Altos de Santa Elena (58H), Potrero Grande (274H), Llano Verde (798H), Río Cauca (720H), Ramalí (200H), Molinos de Comfandi (25H) Torres de Pizamos (100H) y 80H fueron reubicados finalmente en el proyecto habitacional Torres de la Paz (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019)²⁵. Este último contenedor territorial, es el caso de interés de donde se toma una muestra no probabilística para el abordaje del capítulo 4.

2.1.2 Programa Plan Jarillón

Este programa se acordó en el PDM de Cali 2016-2019 “Cali progresa contigo” para gestionar el riesgo por inundación en los contenedores anunciados anteriormente. Uno de ocho de los indicadores de productos del programa se denomina “hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento”, cuya

reconocen trece asentamientos: Belisario, Sardi, El Barandal, La Esperanza, Brisas de la Paz, Playa Alta, Playa Baja, La Florida, Nueva Florida, Nueva Ilusión, El Jazmín, Polo y Villa Uribe ((Manzano, Tordecilla y Varón, 2019).

²³ Otras compensaciones establecidas en el Decreto 4110200480/2016 son: compensación por grado de vulnerabilidad social, compensación de unidad social propietaria y poseedores, para ocupantes permanentes por actividad económica informal y compensación adquisición voluntaria o por expropiación administrativa.

²⁴ El operador vivienda es Comfandi, el cual es contratado por el Fondo de Adaptación, encargándosele la construcción de vivienda.

²⁵ Estas soluciones de vivienda son entregadas con “los recursos que aporte el FONDO a título de compensaciones económicas para las soluciones de vivienda” y que “podrá corresponder al 100% del valor total de cada una de las VIP (...)” (Convenio Interadministrativo 016 FA-Cali, 2017, p. 7). Esto es tanto para vivienda nueva, como para la modalidad usada o adquisición de lote que incluya la construcción de vivienda, esto dentro del componente de la reducción de la vulnerabilidad física como social, haciendo frente a las amenazas por inundación.

responsabilidad se estableció para la SVSH y la SGRED y, así trasladar las unidades de vivienda y apoyarles económicamente mediante una relocalización temporal a aquellos hogares que no han sido reasentados. A su vez, la SVSH de la mano del Fondo Especial de Vivienda-FEV otorga este tipo de subsidio de acuerdo con la base de datos que es entregada por la Gerencia del PJ de Cali. Los hogares se benefician con una compensación entregada “(...) hasta por tres meses, prorrogables hasta la fecha de entrega de la vivienda de interés social prioritaria-VIP que se otorgue dentro del Plan de Reasentamiento²⁶, la cual corresponderá 0.30 de un SMLMV, por cada mes a que tenga derecho” (Decreto 4110200480, 2016, p. 14). Esta compensación comprende que el tope de montos de los subsidios asignados en esa modalidad durante el periodo de estudio, no podían superar los 15 SMLMV²⁷ (Resolución Fondo Especial de Vivienda 42440910116, 2016; Decreto 4110200480, 2016). Al igual, que el seguimiento a los hogares objeto de esta modalidad es realizado por la SVSH (Resolución Fondo Especial de Vivienda 42440910116, 2016). Sin embargo, resulta interesante que el subsidio de arrendamiento contemplado en el Decreto reglamentario 4112010200162 de 2017 atiende a procesos de reubicación con un porcentaje mayor al contemplado en las Resolución FEV 42440910116/ 2016 y el Decreto 4110200480/2016.

2.2 Marco normativo

La Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, comprende un amplio núcleo de competencias para abordar su finalidad, capacidad legal que está comprendida en el plano internacional²⁸, nacional, departamental y municipal.

²⁶ El convenio marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero N° 001 de 2015 en el componente de reducción de la vulnerabilidad social comprende el plan de reasentamiento en cuatro fases de ubicación (Te ubico), acompañamiento social (Te acompaño), entrega de viviendas (Te mudas) y fase de apropiación (Te apropias).

²⁷ Desde noviembre de 2020, los montos de subsidios asignados no pueden superar los 20 SMLMV, es decir que se establece un nuevo valor tope para asignar los subsidios de arrendamiento (Resolución Fondo Especial de Vivienda 42440910101, 2020).

²⁸ Estas van desde la declaración de los derechos humanos en 1948 hasta la convención de los derechos a vivienda para personas con discapacidad, en 2008.

De acuerdo con lo anterior, se aborda el componente material normativo, que autoriza, delimita y legitima las competencias sustantivas y administrativas, como condicionante de la Secretaría en las actividades que le permiten la gestión de la asignación del subsidio municipal de vivienda en la modalidad subsidio de arrendamiento. En ese sentido, en la matriz (tabla 2), se detalla el artículo rector de la carta política como derecho a la vivienda digna, Leyes, decretos nacionales y municipales, ordenanzas departamentales, acuerdos municipales y los planes de desarrollo de los niveles territoriales, que dotan de capacidad legal a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, como el organismo rector de formular, ejecutar e implementar políticas de vivienda.

Tabla 2 Matriz normativa del nivel nacional y municipal que respalda a la Secretaría de Vivienda y Hábitat Social en la implementación de las políticas de vivienda y subsidios de vivienda

Norma	Disposición	Observaciones
CP Colombia /1991	Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.	Señala que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
Ley 3 de 1991	Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.	Se crea mediante el artículo 1° el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.
Acuerdo 01 de 1996	Por el cual se dictan normas sobre la estructura municipal, funciones de las dependencias y escalas de remuneración y se expiden otras disposiciones.	En el artículo 290, se establece la estructura del organismo de vivienda social y renovación urbana y se determinan su propósito y funciones.
Acuerdo Municipal 049 de 1999	Por el cual se crea el subsidio municipal de vivienda de interés social en el municipio de Santiago de Cali	Se señala en el artículo 5-Tipos y Modalidades de subsidio: en dinero y especie y en artículo 9 los casos especiales para acceder al subsidio municipal de vivienda:
Acuerdo Municipal 070 de 2000	Por medio del cual se reforma el Acuerdo 01 de 1996, la estructura de la administración central descentralizada y se dictan otras disposiciones.	Se suprime el acuerdo 01 de 1996 y en el artículo 4, se señala que Secretaría de Vivienda Social y renovación Urbana, paso a llamarse Secretaría de Vivienda Social.
Decreto extraordinario municipal 0203 de 2001	Por el cual se compilan normas en materia de estructura orgánica y funcional del municipio de santiago de cali.	Estructura organizacional y funciones de las dependencias
Ley 1432 de 2011	Por medio de la cual se modifica un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991	Se define el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario.
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones.	Señala instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales para la organización político administrativa del territorio colombiano hacia un proceso de construcción colectiva.
Ley 1537 de 2012	Normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones	Se señalan competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario.
Ley 1551 de 2012	Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	Se señalan principios; derechos y funciones de los municipios y se categoriza de los Distritos y municipios.
ley 1753 de 2015- PND 2014-2018	El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” para construir una Colombia en paz, equitativa.	Define en el Art 90 la Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. Art 157. Señala que las entidades públicas adelantarán procesos o planes de reasentamiento o reubicación mediante el traslado de la población ubicada en zonas de alto riesgo o de desastre a otro lugar en el que se les proporcione un nuevo hábitat.
PlaneVita 2015-2027	Plan Especial de Vivienda y Hábitat para articular la ciudad paralelamente con el desarrollo de la vivienda.	Instrumentos de planificación que orienta las intervenciones de la vivienda reconociendo que la ciudad se transforma a diario desde distintas realidades, es una ciudad productiva y con potencial de desarrollo, rica en diversidad cultural, así como en inequidades socioeconómicas.

Ordenanza Departamental 415 de 2016	Por el cual se adopta el plan de desarrollo departamental del valle del cauca 2016-2019 "el valle esta en vos"	Ordena programas orientados a vivienda: 1030101 subprograma: vivienda de interés social y prioritaria, 1030102 subprograma mejoramiento de vivienda, 1050301 subprograma: valle del cauca comprometido con el acceso universal, asesorando a los 42 municipios para que asignen, subsidios especiales para ajustes locativos de las viviendas para personas con discapacidad, durante el período de gobierno.
Acuerdo Municipal 0396 de 2016	Por el cual se adopta el plan de desarrollo Municipal de santiago de cali 2016-2019 "cali progresa contigo"	Acuerda programas de vivienda: 2.3.1 Programa Construyendo entornos para la vida con productos de: producto viviendas mejoradas y producto Soluciones de vivienda "Mi segunda casa" según programa del gobierno nacional. Un segundo programa es el 2.5.4 Plan Jarillón de Cali. Otros dos programas son el 3.2.3 Reintegración social y económica de desvinculados y desmovilizados del conflicto armado y el 3.4.3 Programa de reparación Integral.
Decreto Municipal 4110200480 de 2016	Procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarillón	Artículo 2, señala cuatro líneas de acción: Línea de acción 1-reducción de la amenaza (Hidráulico y geotécnico); Línea 2-Reducción de la vulnerabilidad social y línea 3- reducción de la vulnerabilidad de infraestructura indispensable y 4. Reducción de la amenaza por deficiencia en el sistema de drenaje. SVSH participa en la línea 2.
Decreto Extr Municipal 411.0.20.0516 de 2016	Se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias"	Artículo 210. Creación del Sector Vivienda Social y Hábitat Créase el Sector Vivienda Social y Hábitat. Artículo 215. Estructura: La Secretaría de Vivienda Social y Hábitat
Resolución Fondo Especial de Vivienda 42440910116, 2016	Se establece procedimiento para asignar subsidios de vivienda bajo la modalidad arrendamiento, proceso reasentamiento-Plan Jarillón	Se señala el procedimiento institucional estratégico, para facilitar el traslado de la población en riesgo por inundación no mitigable, a través del instrumento de subsidio de vivienda en la modalidad arrendamiento, siendo una alternativa temporal, mientras se entregan de manera definitiva las viviendas VIP.
Acuerdo Municipal 0404 de 2016	Por el cual se crea el subsidio municipal de vivienda de interés social ,	En el artículo 1 crea el subsidio municipal de vivienda de interés social urbano y rural. Artículo 5-tipos de subsidio de vivienda y, Artículo 12: Subsidios especiales: para víctimas del conflicto, desmovilizados, adulto mayor y hogares de personas en situación de discapacidad.
Decreto Municipal No.4112.010.20.0153 2017	Por el cual se deroga el decreto 0087 de 1999 y se reglamenta el fondo especial de vivienda de santiago de cali.	Con la ocasión misma de la nueva estructura del municipio adoptada en 2016, surge a su vez en 2017, la necesidad de ajustar la estructura administrativa del Fondo Especial de Vivienda. En el artículo 4, se determina la estructura del FEV.
Decreto Municipal 4112010200162 de 2017	Por el cual se reglamenta el acuerdo no. 0404 de diciembre 13 de 2016	Reglamenta y orienta la implementación del subsidio municipal de vivienda de interés prioritario y social en suelo urbano y rural, abriendo la puerta a beneficiarios en general pero a su vez, estableciendo otras modalidades y ampliando a otras poblaciones como objeto de subsidios especiales,
Acuerdo Municipal 0411 de 2017	Por el cual se adopta la política pública de mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos humanos precarios del municipio de Santiago de Cali-Mi hábitat	Propone tres ejes de acción para el Mejoramiento del Hábitat para asentamientos humanos precarios y asentamientos humanos con desarrollo incompleto zona urbana y rural.
Decreto Ley 890 de 2017	Se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Se señala en el Puntos 1.3.2.3 Vivienda y agua potable y 3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible del Acuerdo Final.
Decreto Municipal 4112010200153 de 2018	Por el cual se establecen otras compensaciones a título de subsidio en el marco del proyecto plan jarillón de Cali	Artículo 1: Se establecen otras compensaciones para que accedan a subsidio familiar de vivienda y adquirir vivienda VIP nueva o usada y/o adquisición de lote que incluya construcción de vivienda hasta 70 SMMLV

Decreto Municipal 4112010200572 de 2018	Por el cual se adicionan dos artículos en el Decreto 4112010200153 de 2018	Se establecen roles para la estrategia de vivienda PJC. Y, en el Artículo decimo octavo se asigna en la secretaría de vivienda y hábitat social , en el secretario de despacho la supervisión técnica, administrativa y jurídica en lo referente a la operación de la estrategia de vivienda que comprende el Decreto Municipal 4112010200153 de 2018 y sus decretos modificatorios.
Acuerdo Municipal 0455 de 2018	Se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para ceder a titulo gratuito el dominio de predios fiscales ocupados con viviendas de interés social	Se acuerda ceder inmuebles urbanos ubicados en los programas, bienes fiscales ocupados ilegalmente para vivienda de interes social, en los barrios señalados dentro de comunas 1, 5,6,7,10, 11 a la 15 y 19 a la 21)
Acuerdo Municipal 0456 de 2018	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para titular predios de propiedad de la secretaria de vivienda social y hábitat	Se acuerda que la SVSH titule la relación de predios rurales señalados, ocupados con vivienda de interés social a sus ocupantes de hecho.
Ley 1955 de 2019	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.	Señala el Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, la Vivienda y entornos dignos e incluyentes.
Decreto 1533 de 2019	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones	Se determinan definiciones conceptuales y alcances de varios artículos del Decreto 1077 de 2015, entre ellos el concepto de vivienda VIP, VIS, subsidio familiar de vivienda. Así mismo, se determina el monto del subsidio de vivienda urbana (nueva y usada).

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la matriz normativa anterior, puede apreciarse el núcleo de competencias normativas, que orienta a la SVSH en la implementación de las políticas de vivienda y de manera específica en cuanto a los subsidios de vivienda. En ese sentido un punto de partida supremo es la carta política de Colombia, que jurídicamente en el artículo 51 constituye que todo colombiano tiene derecho a vivienda digna, siendo ello la apertura del propósito principal de la Secretaría, en formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos del municipio sobre vivienda social y hábitat. Frente a esto, la Ley 3 de 1991, es también base para la SVSH. De otro lado, con la modificación del decreto 1077 de 2015, el decreto nacional 1533 de 2019 le actualiza a la SVSH definiciones conceptuales de vivienda VIP, VIS y subsidio familiar de vivienda, al igual que orienta sobre el monto del subsidio de vivienda urbana (nueva y usada), otorgado por el FEV.

Por otro lado, con los planes de desarrollo, encomiendan los temas programáticos por eje/dimensión o componente. El primero, con la ley 1753 de 2015- PND 2014-2018 en el artículo

157, para el adelanto de procesos o planes de reasentamiento o reubicación mediante el traslado de la población ubicada en zonas de alto riesgo o de desastre a otro lugar en el que se les proporcione un nuevo hábitat. En segundo lugar, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019, que orienta a la SVSH en la línea principal del pacto por la equidad. A nivel departamental, como tercer plan programático, se encuentra la ordenanza 415 de 2016 autorizando al municipio a desarrollar programas orientados a la adquisición y mejora de vivienda. Y, un cuarto instrumento, de orden municipal, es PDM acuerdo municipal 0396 de 2016, que le autoriza su participación en dos ejes: el eje 2 Cali amable y sostenible y eje 3 Cali progresa en paz, con seguridad y cultura ciudadana; siendo el eje 2 el que comprende caso del programa es el 2.5.4 Plan Jarillón de Cali, con el producto “Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento” (PDM Cali, 2016-2019).

Ahora bien, entre el marco normativo otra directriz base para la SVSH, se da con la Ley 1537 de 2012, señalando lineamientos para desarrollar la política de vivienda, al igual que le imprime la necesidad de la coordinación entre las diferentes entidades tanto del nivel nacional como territorial, generando articulación entre políticas y programas. En línea con lo anterior, se hallan los Decretos municipales que reglamentan el manejo de una cuenta especial (Fondo Especial de Vivienda –FEV), para administrar los recursos de subsidio entregados por el gobierno nacional o por parte del municipio. Con esta cuenta especial protagónica, el organismo de vivienda mediante el Decreto 4112.010.20.0153 de 2017²⁹, logra administrar actualmente los recursos de subsidios para suelo urbano y rural, así mismo puede recaudar, asignar, contabilizar y controlar los recursos para los programas de funcionamiento e inversión en los proyectos de vivienda.

²⁹ El anterior Decreto 0087 de 1999, estuvo vigente hasta el 9 de marzo de 2017

Se apreció más arriba, que varios aspectos han influido en los cambios introducidos al interior del ente municipal de Cali y por ende en la SVSH en ajuste al nuevo entorno, pues mediante el decreto extraordinario municipal 411.0.20.0516 de 2016 le son reorganizadas las funciones. Y, con el acuerdo municipal 0404 de 2016 y el decreto 4112010200162 de 2017 el municipio crea y reglamenta el subsidio municipal de vivienda de interés social urbano y rural, autorizándole entregar a población en general distintas modalidades, como en el caso particular del subsidio modalidad arrendamiento. Otras dotaciones legales previas y básicas para abordar esta modalidad de subsidio de vivienda, se encuentran en el Decreto 4110200480 de 2016 y en la Resolución Fondo Especial de Vivienda 42440910116 de 2016 que busco especificar el procedimiento para la asignación del subsidio de arrendamiento temporal o subsidio de relocalización temporal (SRT). De manera general, puede hallarse en el núcleo material normativo tanto normas que han sido expedidas desde el nivel nacional como desde el nivel departamental y municipal, como capacidad legal durante las vigencias 2016 al 2019, en función de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento. Aunque, adicionando a líneas inmediatamente arriba, pareciera existe una confusión normativa entre los porcentajes aplicados entre los Decretos 4112010200162 de 2017 (0,33888 del SMLMV) y el 4110200480 de 2016 (0,30/SMLMV) para la modalidad del subsidio de arrendamiento. Se tratará esto en el capítulo 3.

2.3 Estructura organizacional y funciones de la Secretaria de Vivienda Social y Hábitat

Actualmente, la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat se enmarca en un nivel de gestión sectorial, cuya orientación fundamental es el “ejercicio de funciones administrativas y a la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad” (Decreto 411.0.20.0516 de 2016,

p. 18). Lo anterior, de la mano con otros sectores administrativos de coordinación, entre ellos el sector de Paz, Cultura Ciudadana, Seguridad, Justicia y especialmente con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.

La SVSH posee una estructura interna, para cumplir con su propósito general, consistente en formular y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos del ente territorial en materia de vivienda social, renovación urbana, programas básicos y asociativos de vivienda y mejoramiento urbano, y regularización de predios, para garantizar el desarrollo integral de los asentamientos, operaciones, actuaciones urbanas integrales y el ejercicio de aquellas funcionalidades otorgadas en la Ley 9 de 1989 y decretos reglamentarios, en las leyes 03 de 1991, 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial, en cabeza de los entes municipales (Decreto extraordinario 4110200516 de 2016, p. 140).

Ahora bien, comparando el propósito actual de la SVSH frente a la misión encomendada en el año 2001, este es el mismo a excepción de que la misión actual al año 2016 indica un *para que* de la misión: garantizar “(...) el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales (...)” (Artículo 214, Decreto 4110200516, 2016, p. 140).

Por otro lado, para el cumplimiento del objeto general, la SVSH está compuesta por: el despacho del secretario (a), la subsecretaria de mejoramiento integral y legalización-SMIL, la subsecretaria de gestión de suelo y oferta de vivienda-SGOV, la unidad de apoyo a la gestión-UAG y adicionalmente cuenta con la unidad administrativa especial de servicios públicos Municipales – UASEPM, como un organismo adscrito al sector, en aras de la articulación institucional de acciones misionales para el mejoramiento en la prestación y cobertura de servicios públicos.

En la figura 1, puede apreciarse la estructura organizacional de la SVSH en el año 2016. Esta estructura obedece la reforma administrativa municipal decreto 4110200516 de 2016, en la que una de las premisas para la reorganización era que la estructura no era suficiente para “desarrollar procesos en forma ágil y eficaz para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales” (Proyecto de Acuerdo No 001 de 2016, p. 18).

Figura 1. Estructura organizacional Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH en el año 2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 4110200516 de 2016.

Por otro parte, se define nuevas funciones para ser desarrolladas cada una de las dependencias de la Secretaría. Brevemente, las dependencias con la que cuenta la Secretaría tienen asignado un amplio conjunto de responsabilidades para permitirles dar vida a su accionar, sobre el propósito principal encomendado al despacho de la SVSH como el primer nivel de autoridad.

Tabla 3. Dependencias y funciones de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat al año 2019.

Dependencia	Función y deber
Secretaría de Vivienda Social y Hábitat	Su propósito principal consiste en formular y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos del municipio en materia de vivienda de interés prioritario, social y hábitat dando cumplimiento al uso adecuado y racional del territorio municipal. Así como también gestiona y administra recursos, propicia convenios, coordina con la comunidad para el desarrollo de programas y proyectos, evalúa el desarrollo de las políticas, actualiza información de datos relacionados con las funciones sobre personas con actividades de construcción, cartera, usuarios potenciales, inventarios escriturales y de bienes asignados. (Art. 216) Para el desarrollo de su propósito general, la secretaría cuenta con dos subsecretarías y una unidad de apoyo a la gestión (Art 215). Y, para la administración de los recursos del subsidio municipal y Nacional cuenta con el fondo especial de vivienda, en el cual quien ejerce las función como Secretario de Vivienda Social y Hábitat ejerce a su vez la función como Director del fondo, siendo su representante legal y ordenador del gasto en desarrollo de los programas de vivienda social.
Fondo Especial de Vivienda	Su objeto principal es la administración de los recursos del subsidio Municipal y Nacional, para desarrollar las políticas de vivienda de interés social y prioritario en las áreas urbanas y rurales fijadas por la administración municipal (Decreto 4112.010.20.0153 de 2017). Al igual que, aplica la reforma urbana previstos por la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones. Recauda, asigna, contabiliza y controla los recursos que se destinaran a los programas de funcionamiento e inversión para financiar los proyectos de vivienda social. Conforme al Decreto Municipal 4112010200153 de 2017, está dirigido y administrado por: Consejo Directivo: Es el encargado de asesorar en la definición y ejecución de las políticas del fondo; define propone y evalúa los planes, programas y proyectos; evalúa y aprueba el presupuesto anual del fondo; y recomienda y autoriza la contratación con destino al fondo conforme a las disposiciones legales. Para el cumplimiento de sus propósitos está integrado por: el delegado permanente del Alcalde, el secretario de bienestar social, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el Director del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y dos representantes con sus suplentes de las Organizaciones Municipales de Vivienda. Director: Sus funciones están a cargo del Secretario de Vivienda Social y Hábitat, representando legalmente y es ordenador del gasto, celebrando actos y contratos para garantizar el funcionamiento y protección de sus intereses, y promueve la participación pública y privada. Asiste con voz, pero sin voto a las reuniones del Consejo Directivo.
Subsecretaría de Mejoramiento y Legalización	Sus funciones en general consisten en participar en la definición de políticas, planes, programas y proyectos en materia de mejoramiento integral y regularización de predios, administrar y custodiar predios, gestiona financiación y recursos que le permitan ejecutar los proyectos y programas asignados; coordinando y articulando interinstitucionalmente acciones para el mejoramiento integral del hábitat del territorio (Art. 217).

Subsecretaría de Gestión de Suelo y Oferta de Vivienda	Sus funciones en general consisten en participar en la definición de las políticas, planes, programas y proyectos orientados a impulsar el desarrollo integral del territorio y habilitación de suelo; gestiona financiación y obtiene recursos nacionales e internacionales. Debe caracterizar socioeconómicamente a la población objeto de los programas de vivienda, capacitar fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades y coordinación de acciones interinstitucionales y con entidades privadas (Art. 217).
Unidad de Apoyo a la Gestión	Tienen por función centralizar, coordinar y administrar la gestión que atañe a cada organismo, en los aspectos jurídico y administrativo. (Art 30)
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales - UAESPM	Es un organismo adscrito, sin personería jurídica y cuenta con autonomía administrativa y financiera. Se encarga de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del municipio y del servicio de alumbrado público; servicios públicos domiciliarios (Art. 222)

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto extraordinario 4110200516 de 2016

En las tablas 4 y 5, se presenta una comparación de las principales funciones establecidas en el Decreto 0203 de 2001 y en el Decreto Extraordinario 4110200516 de 2016 de 2016, aplicables a la gestión del SMVAr.

Tabla 4. Principales funciones actualizadas en la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat para la gestión del subsidio municipal, aplicable a la modalidad arrendamiento- reasentamiento.

Decreto 0203 / 2001	Decreto 4110200516 / 2016
Secretaría de Vivienda Social	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat
Gestionar la transferencia de recursos de otras entidades y del Gobierno Nacional para el desarrollo de programas de vivienda social.	Gestionar la transferencia de recursos con otras entidades y el Gobierno Nacional para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, prioritario y hábitat.
Mantener actualizada la información sobre déficit de vivienda de interés social de la ciudad y de los municipios vecinos.	Mantener actualizada la información sobre déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de interés social y prioritario del Municipio y de los municipios vecinos.
Mantener actualizada una base de datos de usuarios actuales y potenciales	Mantener actualizada una base de datos de usuarios actuales y potenciales de subsidios de vivienda en sus diferentes modalidades.
	Mantener una base de datos con los costos, plazos y especificaciones de los proyectos en ejecución y en programación.

Fuente: Elaboración propia con base en la Alcaldía de Cali (2001 y 2016)

De las funciones anteriores, puede resaltarse la actualización de forma, que antes se mostraba generalizada pasando a un ejercicio de funciones más específicas, como por ejemplo pasar de informar déficit de vivienda a que sea tenido en cuenta el déficit cualitativo como cuantitativo; así mismo, la necesidad de contar con estadísticas específicas de acuerdo con las modalidades de subsidios de vivienda. De igual forma, en la tabla 4, se mantiene coordinación y ejecución de acciones interinstitucionales en aquellos programas en los que la SVSH participe como responsable, como en el caso del programa Plan Jarillón en la realización del estudio de requisitos para otorgar subsidios de arrendamiento.

Tabla 5. Comparativo principales funciones actualizadas en la Subsecretaría de Gestión del Suelo y Oferta de Vivienda-SGOV, para la gestión del subsidio municipal, aplicable a la modalidad arrendamiento- reasentamiento.

Decreto 0203 / 2001	Decreto 4110200516 / 2016
Subsecretaría de Mejoramiento Urbano y Regularización de Predios	Subsecretaría -SGOV
Gestionar la financiación y obtención de recursos para la ejecución de proyectos asignados a la Subsecretaría.	Gestionar la financiación y obtención de recursos nacionales e internacionales para la ejecución de proyectos asignados a la Subsecretaría.
Identificar los asentamientos subnormales y elaborar el censo de los mismos.	Realizar la caracterización socioeconómica de la población objeto de los programas de vivienda a cargo de la secretaría.
Programar las reubicaciones de familias localizadas en zonas de alto riesgo.	Realizar todas las actividades vinculadas con la organización de la demanda los servicios y productos que ofrece la Secretaría de vivienda social y hábitat.
Promover, coordinar y ejecutar acciones interinstitucionales orientados a la reubicación de familias y regularizaciones de predios.	Promover, coordinar y ejecutar la realización de acciones interinstitucionales orientadas hacia el desarrollo de proyectos masivos de Vivienda social, prioritaria y gestión de suelo.
Determinar planes de acción para dotar los asentamientos subnormales de servicios públicos, de conformidad con el PDM y el POT.	Realizar todas las actividades vinculadas con los proyectos de Reasentamiento de familias.
	Realizar todas las actividades concernientes a la administración y caracterización de la generación de demanda efectiva de productos que ofrece la Secretaría.
Conocer los estudios y mantener actualizado los sectores catalogados por el DAPM como subnormales y que presentan riesgos para la vida de los habitantes.	Realizar el proceso de postulación de las familias desplazadas o reincorporadas, para la asignación del subsidio de vivienda nacional y municipal.
	Realizar el estudio de requisitos relacionados con el otorgamiento de subsidios de arrendamiento temporal.
Las demás que le sean asignadas y necesarias.	Realizar seguimiento a la ejecución de las estrategias de intervención social de la Secretaría con las familias beneficiarias de los programas y proyectos que adelanta la secretaría.
	Ejercer las funciones de intervención, solo en aquellos casos señalados en la Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en la Alcaldía de Cali (2001, 2016)

Aunque la SVSH cuenta con dos subsecretarías, tiene además dos aliados protagónicos. Uno es sistema el Fondo Especial de Vivienda-FEV, para otorgar subsidios de vivienda en sus distintos tipos y modalidades que le confiere tanto el Acuerdo 0404 de 2016, su reglamentario el decreto 4112010200162 de 2017 y el decreto 4112.010.20.0153 de 2017 que dota al Secretario (a) de las funciones propias del FEV como director de este. El segundo, es un aliado protagónico transversal, ello se comprende en la unidad de apoyo a la gestión-UAG, la cual es creada al interior de la SVSH, dependiendo directamente del secretario (a) de despacho. Su creación es justificada en que la SVSH comprende necesidades institucionales complejas y desde dos componentes, apoyando transversalmente a las dos subsecretarías y al despacho en veintinueve aspectos de tipo administrativo, jurídico y contractual (Artículo 30, Decreto Extraordinario 4110200516, 2016). En otras palabras, “(...) la unidad de apoyo a la gestión es esa hormiguita que trabaja tras bambalinas para que la misionalidad de la secretaría de vivienda se pueda llevar a cabo (...)” (Jefe UAG María Cristina Torrado, en II rendición de cuentas virtual, 2021). Sin embargo, esta unidad de apoyo actual (la UAG), comprende grandes similitudes funcionales en relación con la antigua unidad financiera y recuperación de cartera, la unidad jurídica y la unidad de planeación y proyectos de inversión. Al igual que, con las dos divisiones administrativas que formaron parte de la estructura organizacional de 1996.

Lo que se acaba de observar, hace menester reconstruir el periodo 1996-2015 y destacar que anteriormente existieron dos estructuras orgánicas, a través de los cuales se daba vida a la directriz de política Acuerdo 049 de 1999, como capacidad legal anterior que permitía asignar subsidio familiar de vivienda. En la siguiente tabla 6, son observables los cambios históricos temporales de transición administrativa que entre 1996 y 2015 tuvo el organismo de vivienda. Y, ello se refleja en los cambios de la denominación de este y suprimiéndose en 2001 las tres unidades

con funcionalidad para apoyar a la secretaría de vivienda (la unidad financiera y recuperación de cartera, unidad jurídica; y unidad de planeación y proyectos de inversión), la secretaría general y sus dos divisiones (administrativa, de sistemas y documentación). Se puede inferir, que las funciones desempeñadas por estas áreas entre 1996 y comienzos del año 2001, se muestran reorganizadas, actualizadas y concatenadas en la actual unidad de apoyo a la gestión –UAG.

Tabla 6 Comparativo estructura al año 1996 frente a estructura al año 2001 del sector vivienda Cali

Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana Acuerdo 01 de 1996		Secretaría de Vivienda Social Decreto 0203 de 2001
Fondo Especial de Vivienda		Fondo Especial de Vivienda
Secretaría General	División administrativa	
	División de sistemas y documentación	
Subsecretaría de renovación urbana y proyectos especiales		Subsecretaría de renovación urbana y proyectos especiales
División de gestión de proyectos		
División de autoconstrucción dirigida		
Subsecretaría de proyectos básicos y asociativos de vivienda		Subsecretaría de proyectos básicos y asociativos de vivienda
División de proyectos básicos de vivienda		
División de proyectos asociativos de vivienda		
Subsecretaría de mejoramiento urbano y regularización de predios		Subsecretaría de mejoramiento urbano y regularización de predios
División de asentamientos y mitigación de riesgos		
División de reubicación y regularización de predios		
Unidad financiera y recuperación de cartera*		
Unidad Jurídica*		
Unidad de planeación y proyectos de inversión*		

* Se ubican de manera horizontal, pues el Acuerdo 01 de 1996 indica sus funciones en apoyo a toda la SVSH.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 01 de 1996 y el Decreto 0203 de 2001

A continuación, en la siguiente tabla 7, se presenta la distribución de la planta de personal con la que contó la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en los años 2017 y 2019. En esta relación se distinguen los distintos niveles de empleo, mayoritariamente representados en el nivel profesional. En la vigencia 2017, con respecto al tipo de empleo puede distinguirse en la tabla 8,

que 32 funcionarios pertenecen a carrera administrativa, lo que representa el 82% del personal formalizado en la planta, 5 son de libre nombramiento y remoción que corresponden a nivel directivo, 1 estaba nombrado en provisionalidad y 1 se ubicaba como trabajador oficial (Alcaldía de Cali, 2021).

Tabla 7. Planta de personal SVSH por nivel jerárquico

Nivel	Año	
	2017*	2019**
Directivo	5	4
Asesor	0	0
Profesional	22	21
Técnico	4	5
Asistencial	7	6
Trabajador oficial	1	0
Total	39	36

* Datos Alcaldía de Cali a marzo de 2017

** Datos Alcaldía de Cali a febrero de 2019

Fuente: Elaboración con base en la información en línea Alcaldía de Cali (2017b, 2019b)

Tabla 8. Planta de personal SVSH por tipo de empleo

Tipo de empleo	Año
	2017*
Libre nombramiento y remoción	5
Carrera administrativa	32
Provisional	1
Trabajador oficial	1
Total	39

* Datos a marzo de 2017

Fuente: Elaboración con base en la información en línea Alcaldía (2017b)

A pesar de lo anterior, en la SVSH la modalidad prevalente para reclutamiento del personal es la figura de la tercerización. Se examina este factor en el capítulo 3.

2.4 Oferta institucional

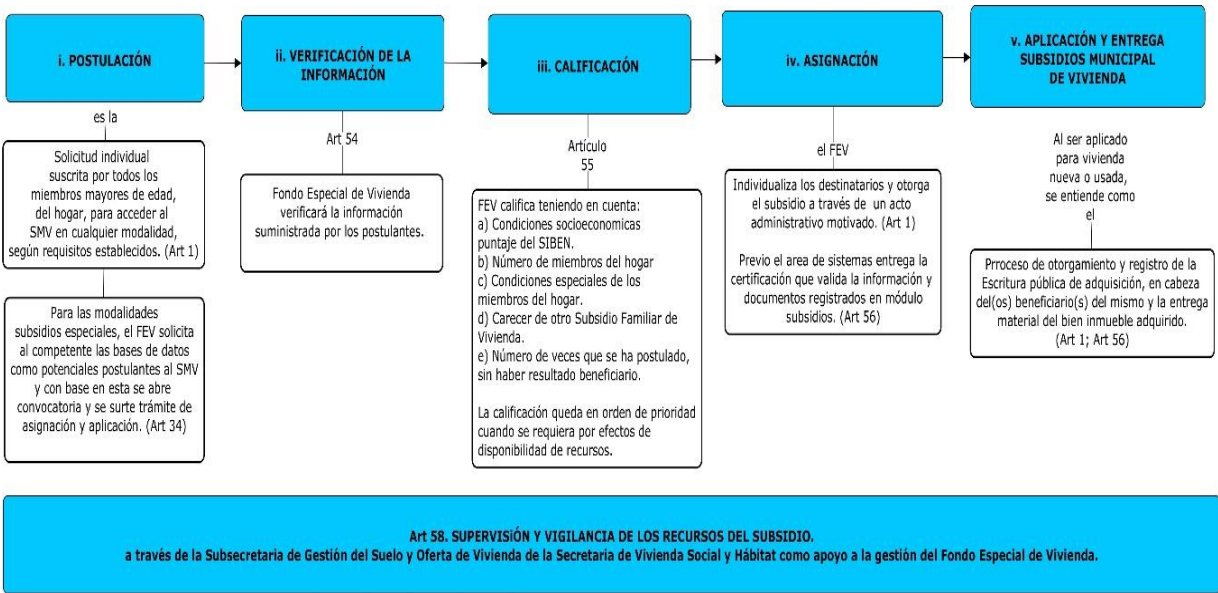
En el marco del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Cali progresa contigo”, se refleja la participación de la SVSH en el Eje 2 “Cali amable y sostenible”, en el Eje 3 “Cali progresa en paz, con seguridad y cultura ciudadana” y en el Eje 5 “Cali participativa y bien gobernada”. Aunque son los ejes 2 y 3, los establecidos en el plan de desarrollo municipal como determinantes de los objetivos del PDM en relación con la asignación del subsidio municipal de vivienda en sus distintas modalidades. Las modalidades y tipos de subsidios se encuentran inscritas en el Decreto reglamentario 4112010200162 de 2017 y son aplicables a los habitantes de las zonas urbana y rural del municipio de Cali. El FEV a la cabeza representante de la SVSH, es quien administra el subsidio municipal de vivienda-SMVi.

El SMVi, se entiende como el “aporte en dinero o en especie que se otorgará por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste (...)” (Decreto reglamentario 4112010200162, 2017, p. 1). Con relación al hogar beneficiario, este se entiende como aquel que se conforma “(...) por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional (...)” (Decreto reglamentario 4112010200162, 2017, p. 2). Y, adicionalmente en esta definición se consideran los hogares unipersonales. Para acceder a la oferta institucional, los hogares se postulan cumpliendo con unos requisitos, los cuales soportan y son demostrados en el llamado a la convocatoria de postulación que realiza la SVSH. A través de las ferias de servicios y ofertas se ofrecen soluciones habitacionales para población de estrato 1 y 2. Al igual que, para

las distintas poblaciones especiales se les convocan mediante acto administrativo, en el cual se fijan las fechas de apertura, cierre y requisitos³⁰.

A partir del Decreto reglamentario 4112010200162, 2017, puede reconocerse y delimitarse una ruta general para el acceso al SMV. En la siguiente figura 2, se identificaron cinco rutas/etapas generales para el acceso al SMV: Postulación, verificación de la información, calificación, asignación, y la etapa de aplicación y entrega del subsidio municipal de vivienda.

Figura 2. Ruta general de acceso al subsidio Municipal de Vivienda en Cali



Fuente: Elaboración propia con base al Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017

En la siguiente tabla N° 9, se relaciona los nuevos tipos y modalidades del subsidio acordados en 2016 y reglamentados en 2017.

³⁰ Aunque cada modalidad comprende unos requisitos específicos para acceder como beneficiario, de manera general los requisitos son cuatro: que el hogar carezca de recursos suficientes para la obtención de una solución habitacional; pertenecer a los estratos socioeconómicos 1 y 2, o encontrarse en el rango comprendido entre 0 y 54.86 puntos del SISBEN; acreditar ingresos familiares iguales o inferiores a dos (2) SMLMV para vivienda VIP y a (4) SMLMV para vivienda VIS; y, por último, que el hogar haya residido en el Cali por un periodo no inferior a 5 años.

Tabla 9. Oferta Institucional Subsidio Municipal de Vivienda de Interés Social y Prioritario Social

Ámbito de aplicación general	Tipo subsidio	Modalidad subsidio	Tipo de modalidad aplicable a poblaciones especiales				Otros casos de aplicabilidad (Temporal)
			Victimas del Conflicto	Desmovilizados	Adultos Mayores	En situación discapacidad	Razones de fuerza mayor, caso fortuito o en procesos de reubicación
Población en general de la zona urbana o rural del Municipio de Santiago de Cali.	En dinero	Adquisición vivienda nueva o usada	X	X	X	X	
	En especie	Construcción en sitio propio			X		
	En dinero	Arrendamiento			X		X
	En dinero	Leasing habitacional			X		
	En especie	Mejoramiento de vivienda	X		X		
	En dinero	Legalización de predios de propiedad de la SVSH			X		

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017

A nivel específico, en la tabla siguiente se relacionan los requisitos en la modalidad arrendamiento-reasentamiento, aplicables a los hogares que fueron reubicados en la solución de vivienda Torres de la Paz. Así mismo un hogar beneficiario debe constar en la base de datos oficial elaborada por la gerencia del Plan Jarillón, base la cual es consolidada y depurada por la SGRED y a su vez la reporta a la SVSH. Para con esta modalidad de subsidio, el PDM de Cali estableció que durante el 2016 al 2019 se asignaría a 4.000 hogares el subsidio de arrendamiento-procesos reasentamiento desde una línea base cero.

Tabla 10. Requisitos específicos en la modalidad SMV arrendamiento aplicable a hogares en proceso reasentamiento PJ.

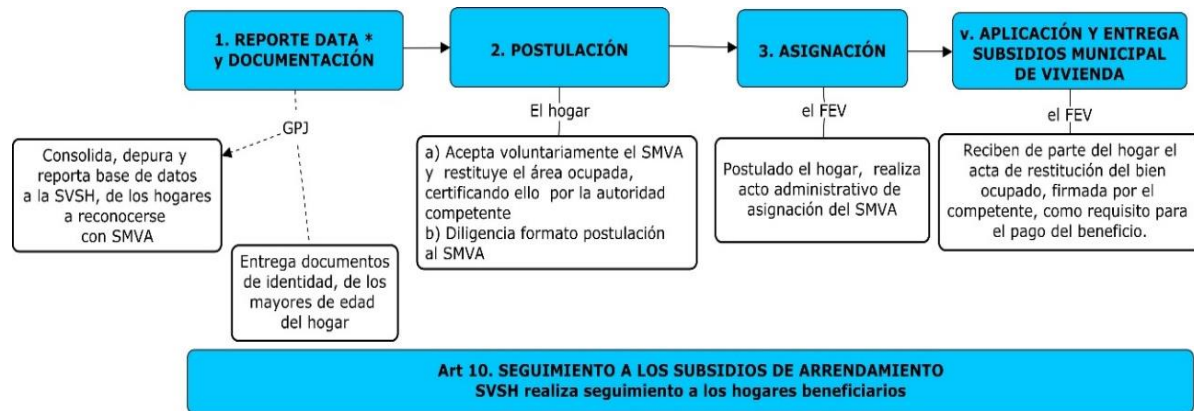
Tipo de modalidad	Concepto	Requisitos primera vez Art 16 y 17 Decreto 4112010200162 de 2017	Requisitos prórroga SMVA Res FEV 4244091032518/2018
Arrendamiento	modalidad que permite contribuir con el pago del arriendo de vivienda como alternativa temporal habitacional, cuando se presenten situaciones especiales de vulnerabilidad social y económica (fuerza mayor/fortuito) o por reubicación	• Conformar un Hogar de acuerdo a lo establecido en el presente decreto. • El hogar deberá certificar ingresos familiares iguales o inferiores a cuatro (4) SMLMV. • Pertenecer a los estratos socioeconómicos 1 y 2 o encontrarse en el rango comprendido entre 0 y 54.86 puntos del SISBEN. • Estar registrado en la base de datos de las entidades u organismos competentes de acuerdo al hecho generador de la fuerza mayor, el caso fortuito o el proceso de reubicación cuando así lo determine el Fondo Especial de Vivienda. • Entregar el acta de restitución del bien de uso público sobre el cual recae la fuerza mayor, el caso fortuito o el proceso de reubicación emitida por la autoridad competente, siempre que la ocupación sea en desarrollos ilegales o zonas de alto riesgo no mitigable. • El Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali exigirá el contrato de arrendamiento suscrito por el jefe del Hogar para efectuar el pago del Subsidio Municipal de Arrendamiento (SVSH no hace parte en el contrato arrendamiento)	• Fotocopia cédula de ciudadanía de todos los mayores de edad conformantes del hogar. • Fotocopia tarjeta de identidad niños (a) mayores de 7 años. • Fotocopia registro civil de nacimiento, para los menores de 7 años. • Contrato de arrendamiento legible, diligenciado por el jefe del hogar.

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017 y Res FEV 4244091032518 de 2018

A partir de la ruta de acceso general al subsidio Municipal de Vivienda identificada e ilustrada en líneas anteriores de acuerdo las definiciones concebidas por la Alcaldía de Cali, se adaptó³¹ y demarcó una ruta para el procedimiento hallado en la Resolución FEV N° 4244091011616 de 2016 para la asignación del subsidio de arrendamiento-reasentamiento.

³¹ Se usa la palabra adaptado por los conceptos de en mayúscula de la figura (*postulación, asignación y de aplicación y entrega*) se conciben es en el Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017, por lo que se buscó adaptarlos al denominado proceso Resolución FEV N° 4244091011616 de 2016.

Figura 3. Procedimiento asignación subsidio Municipal de Vivienda en la modalidad arrendamiento-reasentamiento PJC.



*Nombre de la ruta denominada por esta autora.

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución FEV N° 4244091011616 de 2016 y adaptación de etapas con base a las autorizadas en el Decreto reglamentario 4112010200162 de 2017.

Finalmente, al inicio de este capítulo, se apreció que los hogares objeto del SMVAr, reciben una compensación hasta por tres meses (0.30 del SMLMV por cada mes), lo cual puede ser prorrogables sin superar los 15 SMLMV (hoy son 20 SMMLV). Por lo que, frente a esto, aquellos que están registrados y habilitados en la base data oficiada por parte del PJ, es lo que faculta a la SVSH (SGOV y FEV), para otorgar el SMVAr cumpliendo con los requisitos apreciados en la tabla 10. Estos pagos en cheque se entregaron de manera trimestral a través de la Casa de Justicia de Alfonso López; al igual que principalmente en las instalaciones de la SVSH, entre otros. (Macías, 2018; Comunicaciones Plan Jarillón, 2019 a; Comunicaciones Plan Jarillón 2019b).

2.5 Recursos y resultados de la Secretaría de vivienda y hábitat social

En el informe de evaluación al Plan de Desarrollo Municipal-PDM 2016-2019 “Cali progresa contigo”, se refleja la inversión por organismo, donde la SVSH conto con recursos presupuestales

definitivos por valor de \$102.239 millones de pesos, para inversión en los ejes 2, 3 y 5, ejecutando al cierre de la vigencia fiscal 2019 el 80,2% del presupuesto definitivo (Alcaldía de Cali, 2020a).

Tabla 11. Total, Inversión Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en los Ejes 2, 3 y 5, durante el cuatrienio 2016-2019

Presupuesto Administración Central			Millones de \$	
Inicial	Definitivo	Ejecutado	% Ejecución	% Participación
88.334	102.239	81.945	80,2	0,8

Fuente: Elaboración propia con base a Informe de evaluación PDM cuatrienio 2016 – 2019 (Alcaldía de Cali, 2020a).

Con especificidad al eje 2 “Cali amable y sostenible”, este contó con recursos definitivos por valor de \$93.563, para la asignación de subsidios bajo la modalidad de mejoramiento de viviendas³², predios titulados y para con la asignación de SMVAr.

Tabla 12. Total, Inversión Secretaría de Vivienda Social y Hábitat durante el cuatrienio 2016-2019 – Eje 2 “Cali amable y sostenible”

Eje	Proyectos		Presupuesto			Millones de \$
	Total	Ejecutados	Inicial	Definitivo	Ejecutado	% Ejecución
Eje 2 Cali amable y sostenible	41	40	81.437	93.563	73.532	78,6

Fuente: Elaboración propia con base a Informe de evaluación PDM cuatrienio 2016 – 2019 (Alcaldía de Cali, 2020a)

³² Según la evaluación al PDM 2016-2019 de Cali, los productos de viviendas mejoradas y predios titulados no respondieron al cumplimiento de metas establecidas en el PDM, pues registraron bajos niveles de cumplimiento (59,7 y 50,05% respectivamente). Para con el producto viviendas mejoradas, la SVSH (2019) registró dificultades de baja asignación presupuestal, logística deficiente e índices de inseguridad en las zonas beneficiadas. Y, con relación a los predios titulados las dificultades están relacionados con factores externos propios de las familias beneficiadas, en cuanto al desinterés en los pagos impuestos y temas de sucesiones o compraventas incompletas.

Frente al SMVAr, los planes de acción formulados en las vigencias 2016 al 2019, evidencian que este fue ejecutado a través de dos proyectos de inversión. El primero, en la vigencia 2016 bajo el número N° BP0404543 "apoyo para el Desarrollo de Proyectos de Viviendas de Interés Prioritario para Familias que Habitan en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en el Municipio de Santiago de Cali". Y, en segundo lugar, durante el 2017 al 2019 se ejecutó el BP 04042565 denominado "Subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento del municipio de Santiago de Cali". Por otro lado, se aprecia en la tabla 13, que para la asignación del SMVAr, la SVSH invirtió un total de recursos por valor de \$7.948.309.154 (Informe de evaluación PDM cuatrienio 2016 – 2019, Alcaldía de Cali, 2020a).

Tabla 13 Matriz nivel de cumplimiento meta de producto subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento-reasentamiento

Programa /producto	Proyecto	Bien o Servicio	Unidad de Medida	LB 2015	2016-2019		Nivel de Cumplim.	Recursos		
					Meta	Ejecución		Inversión	Funcionam.	Gestión
2.3.1. Programa Construyendo entornos para la vida										
2.5.4 Programa Plan Jarillón de Cali										
42050040002 Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento	BP-04042565-Subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento	Subsidio Municipal asignado	Núm	0	4000	4567	100%	5.152.193.215	0	2.796.115.939

Fuente: Elaborado con base en el Informe de evaluación del PDM “Cali progresa contigo” 2016 - 2019 (2020)

Ahora bien, frente al balance de la meta establecida para periodo 2016 – 2019, según el informe de gestión de la Alcaldía de Cali (2019), “durante el periodo 2016 – 2019, la SVSH, asignó

nueve mil cuarenta y uno (9.041) subsidios municipales de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento, a cuatro mil quinientos sesenta y siete (4.567) hogares de AHDI Plan Jarillón”. Se infiere que la meta establecida de hogares para ser beneficiados al 2019 (4.000H), fue superada en un 14%.

Tabla 14. Número de hogares con subsidio municipal asignado bajo la modalidad arrendamiento proceso reasentamiento dentro del programa 2.5.4 Plan Jarillón de Cali.

Indicador Producto	Proyecto	Bien o Servicio	LB 2015	Meta 2016- 2019	2016	2017	2018	2019	Total N° hogares con subsidio	Total N° ** subsidios asignados TSA	Nivel de Cumplim.
					NH*	NH	NH	NH			
42050040002 Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento- proceso reasentamiento	BP- 04042565 Subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamien to	Subsidio Municipal asignado	0	4000	256	1336	1302	1673	4567	9041***	114%

* NH: Número de hogares

** TSA: Total número de subsidios asignados

*** En los datos Excel hallados en línea (2020) y los suministrados por la SVSH (2022) indican una suma total de 9.838 subsidios asignados.

Fuente: Elaboración propia con base a informes de gestión 2016 al 2019 Alcaldía de Cali.

Contrastando la anterior tabla anterior, se evidencia que en los sistemas de información de la SVSH-SGOV suministrados y publicados en línea se registra que el número total de subsidios de relocalización temporal asignados fue de 9.838, mientras que en el informe de gestión (2019) de la Alcaldía de Cali el dato registrado es de 9.041 subsidios (Excel en línea Alcaldía de Cali, 2020; Respuesta Excel SGOV a solicitud de información, 7 marzo 2022).

Cerrando, puede inferirse que cada hogar dentro de cada vigencia o a lo largo del cuatrienio 2016-2019, recibió un número determinado de subsidios de arrendamiento, basado esto en que “(...) existen hogares beneficiados a los que se les renueva la asignación del subsidio, si aún no se da solución a la situación de vulnerabilidad” (Informe de gestión Alcaldía de Cali, 2018, p. 728). Lo anterior, puede explicarse en que cuanto más se demore en reasentar el hogar en sitio libre de riesgo, el hogar continuaría asignándosele esta compensación de relocalización temporal, hasta que logre ser ubicado en el proyecto habitacional. Por tanto, a mayor tiempo demora para entregar la solución habitacional PJ, mayor podría ser el número de SMVAr recibidos por hogar.

Al corte de diciembre de 2019, la presente administración recibió 1.011 hogares beneficiarios del proyecto Plan Jarillón de Cali con pago de subsidios de relocalización temporal; sin embargo, actualmente solo 405 hogares gozan de este beneficio. Así las cosas, a la fecha se han pagado un total aproximado de \$10.000.000.000 en subsidios de relocalización temporal, considerando que este valor corresponde a la sumatoria de pago en cada uno de los periodos sin tener en cuenta la variación del SMMLV de cada año (Respuesta a proposición 090 Concejo Cali, SGRED, 2022, p. 15).

Frente a lo anterior, previamente la Contraloría General de la República (2020), analiza la asignación de subsidio de arrendamiento a las familias asentadas en los AHDI indicando que la Alcaldía de Cali, “(...) entre el 01/01/2019 y el 30/06/2020, ha pagado con recursos propios la suma de \$4.134.496.995, que equivalen a 68 Viviendas VIP, situación que se debe a la falta de entrega oportuna de vivienda por parte del Operador” (Informe Auditoria de Cumplimiento al Fondo de Adaptación a la vigencia 2019, 2020, p. 152).

Capítulo 3: Examinando capacidades estatales en la SVSH

Este capítulo aborda el tercer objetivo de trabajo, que corresponde al examen de las capacidades políticas, administrativas, legales y financieras de la SVSH, identificando como se presentó la capacidad instalada con la que contó la SVSH para adelantar la marcha de la política de los subsidios de vivienda, en relación con el SMVAr durante el 2016 al 2019.

A partir de la caracterización realizada anteriormente, se revisa el impulso a los cambios que se traducen en nuevas autorizaciones legales, como dimensión del componente de capacidad legal la cual comprende el núcleo de autorizaciones que desde el nivel local dotan de legitimidad el quehacer institucional para conducir las acciones de subsidios de vivienda, dando cuenta específica de cómo los cambios en las directrices políticas han sido suscitados en el tiempo por distintos factores reconocidos por el organismo hacia la generación de nuevos instrumentos jurídicos armonizables. En segundo lugar, está la capacidad administrativa, abordada en cuatro sentidos observables, primero; el proceso organizacional, como orientador formalizado de las actuaciones administrativas y operativas, el segundo sentido; es el recurso humano vinculado durante el periodo 2016-2019 hacia la especificación de este en los proyectos de inversión asociados con la asignación de SMVAr y el tercer y cuarto sentido respectivamente son los instrumentos de planificación y los sistemas de información y gestión. Un tercer componente, examina cómo se ha dotado financieramente la SVSH para la gestión del subsidio, buscando dar cuenta explicativa del avance en la ejecución de las metas financieras. Finalmente, se encuentra la capacidad política, en el abordaje de los espacios o formas de comunicación en interacción para acercamiento entre la SVSH y la comunidad beneficiaria, las resistencias públicas al accionar de la organización revisando cómo este empuje deliberativo es un indicador introductorio de nuevos consensos, decisiones o autorizaciones legales. Otras variables tenidas en cuenta para el examen a

este componente son el vínculo actoral con otros actores y los convenios ejecutables firmados con otras organizaciones. Y, las dos últimas variables observables de capacidad política examinadas dan cuenta de la opinión de autoridades de otras organizaciones enfrentándolas a su vez con el tipo de componente y dimensión de capacidad estatal que se vio afectada durante el periodo de estudio. Así mismo, se toma en cuenta los espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta.

El desarrollo de este capítulo se apoya en información que logró recopilarse mayoritariamente de la revisión documental. Por otra parte, se entrevistó personalmente a funcionarios relacionados con la SVSH o que trabajan al interior de esta, al igual que con entrevistas a otros actores (concejales) y entrevistas en video halladas en línea, que permitan dar cuenta del periodo de estudio.

3.1 Capacidades legales

Siguiendo a Bertranou (2015), para efectos de este apartado la capacidad legal se entenderá como aquel núcleo de competencias normativas que tiene la SVSH para abordar y orientar su finalidad. Un núcleo de autorizaciones que desde el nivel nacional y local dotan de legitimidad el quehacer institucional de la dependencia social y que son asumidas para conducir acciones para un objetivo establecido. Continuando, se consideran principalmente aquellas que delinean la actualización de funciones del FEV (Decreto municipal No.4112.010.20.0153 2017), la nueva autorización para administrar, postular y asignar los subsidios de vivienda (Acuerdo municipal 0404 de 2016 y su decreto reglamentario 4112010200162 de 2017), la autorización legal propia del FEV para asignar la modalidad del SMVAr dentro del marco del programa PJ (Resolución 42440910116 de 2016), el procedimiento de implementación compensaciones 4110200480 de agosto 2016 y la activación de herramientas informales como el liderazgo (implícitas en las funciones de la SVSH), para impulsar cambios que se traducen en nuevas autorizaciones legales.

3.1.1 Autorizaciones legales

Entre el conjunto normativo de la SVSH, es pilar fundamental el Fondo Especial de Vivienda que reside en el seno de la Secretaría de Despacho, como brazo principal para el organismo de vivienda social y hábitat en la aplicación del SMV. El examen a sus características explica su actuación, por tener su personería jurídica, es autónoma administrativamente y cuenta con patrimonio independiente, aunque según el decreto municipal No.4112.010.20.0153 de 2017, no cuenta con planta de personal propia y este debe suplirse con el personal de la SVSH.

El FEV como cuenta especial, se conserva en la estructura de la SVSH en el Decreto de reforma municipal de 2016, al no derogar la expresión “fondo especial” y siete meses después ajusta la normatividad que rige el funcionamiento del FEV con el Decreto municipal No.4112.010.20.0153 2017, actualizando tanto las funciones propias del FEV y del Director de este. Al igual que, se actualizan las funciones de los actores de coordinación y articulación de los recursos. Actualmente, carece de estatutos actualizados, como conjunto de normas para regular el fondo, lo que está pendiente por realizarse a través de acto administrativo³³ propio del FEV.

A pesar de que, el municipio de Cali haya sido objeto de reforma, los cambios en el reglamento del FEV esta explicado en que el anterior decreto 0087 de 1999 del FEV, que establecía responsabilidades e interrelaciones con otros organismos que actualmente ya no existen, pues pasaron por proceso de liquidatarios, como en el caso del INURBE liquidada en 2003 y la Caja de Crédito Agrario y Minero liquidada en 1999, los cuales eran actores institucionales con los cuales coordinaban ejecución de políticas y la ejecución de programas. Así que, ello configuraba una larga de temporalidad de autorización no legitima para orientar el accionar del FEV, teniendo en cuenta que no comprendía ni cumplía las características actuales para sus actuaciones y su

³³ El último estatuto fue adoptado con la Resolución FEV 4244010611-14 de noviembre de 2014.

relacionamiento con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio-MVCT, FONVIVIENDA, Banco Agrario de Colombia, Cajas de Compensación Familiar-CCF y la misma SVSH, como actuales instancias en materia de subsidios de vivienda.

Otra autorización legal de relevancia para la implementación de los subsidios de vivienda y que fortalecen la capacidad legal de la SVSH, es la creación del subsidio municipal de vivienda. Frente a esto, la antigua SVS desde mediados de 2015 reconoció que el Acuerdo 049 de 1999 estaba desactualizado, describiéndolo como limitado y restringido en su campo de acción; argumentado esto en la desactualización frente a la normatividad nacional, la ausencia de suelo disponible para desarrollo de VIP en Cali, entre otros. (Presentación Comisión de Empalme Cali Empresa de Todos, 2015). Y, además que

Cali no tenía implementado subsidios para procesos de reasentamiento, subsidios de arrendamiento, entonces el secretario de la época (...) presenta ante el concejo de Cali una actualización (...) y en diciembre 13 de 2016 el concejo de Cali aprueba acuerdo 0404 por el cual se implementa el subsidio distrital de vivienda para las zonas urbanas rural del distrito de Santiago Cali Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

El reconocimiento de este tipo de factores, buscaban comenzar a generar nuevos instrumentos jurídicos a fin de armonizar y articularlos con la Política de Vivienda Nacional 1537 de 2012 y fue una oportunidad para fortalecer la política de subsidio municipal de vivienda que inicia con el Acuerdo 0404 de 2016 y su Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017, introduciendo cambios diferenciadores dados en el concepto de arriendo social³⁴, estableciendo separadamente la modalidad de leasing y de arrendamiento. Al igual que, se amplían las

³⁴ El Acuerdo 049 de 1999 definía el arriendo social como “...el valor del canon de arrendamiento no superior a un salario mínimo mensual vigente y por un tiempo prudencial mientras se establecen las condiciones de arriendo con compra”. Actualmente, el Leasing habitacional es “Es la modalidad en la cual el beneficiario del Subsidio Municipal de Vivienda ejerce la opción de compra de una vivienda de interés social en un contrato de leasing habitacional celebrado con una entidad autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia para tal fin” (Decreto Reglamentario 0162 de 2017)

poblaciones beneficiarias y se determinó que la supervisión y vigilancia estará en cabeza del FEV a través de la subsecretaría SGOV en apoyo a la gestión del FEV. La supervisión era un factor ausente en la antigua directriz del acuerdo 049 de 1999.

De todas formas, ante la ausencia de las anteriores capacidades que fueron materializadas entre diciembre de 2016 y marzo de 2017, la SVSH previamente contaba con el Decreto municipal del procedimiento de implementación compensaciones N°4110200480 de agosto 2016, facultando a la SVSH para implementar la compensación de relocalización y el valor otorgado como SMVAr. Sin embargo, según el informe final AGEI especial seguimiento al proyecto Plan Jarillón de Cali a la vigencia 2016, en el Decreto 4110200480 de 2016 no se contempló actividades, puntos de control u acciones que precisaran a la SGRED, como coordinador horizontal de acciones entre las secretarías en la aplicación del SMVAr. Lo anterior, podría explicar el que la SVSH haya establecido en octubre de 2016 una autorización legal propia en la Resolución FEV 42440910116 en octubre de 2016, como procedimiento propio para asignar la modalidad del SMVAr, como se aprecia caracterizado en el capítulo 2.

¿que contempla esa resolución básicamente? qué quién nos aporta el insumo a la secretaría vivienda fondo especial de vivienda para otorgar los subsidios es el plan Jarillón, es decir que la secretaría de vivienda, fondo especial de vivienda no puede mover un dedo sin que el ... proyecto plan Jarillón le requiera a qué familia se les otorga el beneficio (...) nosotros aquí lo que hacemos es cumplir lo que dice el decreto 480 de 2016 y la resolución que expide el secretario de vivienda para nosotros poder otorgar los beneficios (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

A pesar de los avances de tipo legal y aun cuando el Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017 anota en párrafos que algunos articulados no aplican al subsidio arrendamiento por reasentamiento, un elemento que podría ser susceptible de revisión es que el valor porcentual (0.30 del SMMLV) aplicado al subsidio arrendamiento-reasentamiento decretado

en el 4110200480 de 2016 es menor al establecido en el decreto reglamentario 4112010200162 de 2017 (0.33888 SMMLV). Esto puede explicarse apresuradamente en cuanto al orden de fecha en que se decretaron las autorizaciones y el que estos son aplicados como indique la directriz, ya que uno fue previo al otro. Por otro lado, a la voz institucional le resulta claro que “(...) los topes son normativos” y “(...) nadie quiere estar subiendo y bajando entes de control” (Entrevista N° 13, Técnico Administrativo SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022). Sin embargo, es menester preguntarse ¿cómo hacen para diferenciarlo del arrendamiento *caso fortuito* del arrendamiento *reasentamiento*?

(...) el subsidio por reasentamiento no lo maneja sino el proyecto Plan Jarillón, no hay sino un solo proyecto en la ciudad y solamente esas familias que están identificadas y que nos la reporta el Plan Jarillón son las que van por el proceso de reasentamiento, los demás subsidios que son para familias en estado de vulnerabilidad social y económica ocasionado por una fuerza mayor o caso fortuito pues son subsidios que se otorgan por requerimientos de las entidades competentes por ejemplo que se quemó la familia tal en la casa tal entonces eso nos lo reporta ya de la secretaría de gestión del riesgo como tal, o que las familias que esta señora que está en estado vulnerabilidad que se fue sola, la dejaron solita, entonces la casa se la invadieron, entonces hay entidades como la secretaria de bienestar social que nos reporta también estado vulnerabilidad de las familias, entonces en estos casos es que se aplica para ellos se aplica el punto 0.3388 (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

De todas formas, parece necesaria una futura discusión del valor porcentual para este tipo de subsidio, que puede argumentarse en que el Decreto 4112010200162 de 2017 comprende un concepto que abarca aplicabilidad válida para situaciones de tipo “(...) por fuerza mayor, caso fortuito” y “por procesos de reubicación, para que el hogar pueda restablecer las condiciones iniciales o acceder a una solución de vivienda definitiva” (p. 10). Frente a lo anterior, podrían estarse presentando debilidades (o generar confusiones) normativas entre los denominados

decretos del proceso de implementación de las compensaciones PJ, las políticas del SMV³⁵ en Cali y la normatividad nacional en materia del SMVA. Oszlak y Orellana (1991), aprecian que un déficit de tipo legal se encuentra asociado a trabas normativas que por sus vacíos pueden incapacitar un organismo para realizar tareas u acciones.

Desde otra mirada, el Concejal A indica que debe existir “(...) solución adecuada para poder resolver, pues en la misma proporción o medida que una familia tenía sus condiciones y es doblemente vulnerada.... (...)”, esto visto como preocupación requerida al gobierno nacional, y que debe ser objeto de debate central al no existir,

(...) una política seria de subsidio que pueda solventar, la ley de vivienda tiene que modificarse toda (...) no puede ser posible que sea.... primero, recursos cortos; segundo, los tiempos o temporalidades en las que se otorgan (...) subsidio de arrendamiento (...) se tiene que avanzar en una nueva ley de vivienda. (Entrevista N° 9, Concejal A, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Avanzando, se apreció en el capítulo dos, en relación con que a mayor tiempo demora de entrega de la vivienda o solución habitacional VIP, mayor podría ser el tiempo durante el cual los hogares reciban el subsidio SMVAr, por lo que puede colegirse que, para el cumplimiento de la planeación pública, la capacidad legal también depende de la competencia de otros actores y que el actor principal (la SVSH) active su liderazgo para “impulsar, producir y consolidar cambios sociales u organizacionales, enfrentar los problemas y facilitar la aplicación de soluciones que necesiten de acciones colectivas” (Repetto y Fernández, 2012, p. 95). Frente a esto, en materia de las funciones encomendadas a la SVSH (como la coordinación con otros organismos para estudiar acciones sobre oferta de vivienda), tuvo lugar una reunión con la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales-ASOCAPITALES, que comprendió y permitió en el año 2018 un espacio de

³⁵ El 16 de diciembre de 2022 se aprobó el Acuerdo 0548 estableciendo el subsidio distrital de vivienda de Cali, derogando así el Acuerdo 0404 de 2016. Sin embargo, el Acuerdo 0548 indica que no tendrá efectos sobre aquellos subsidios que hayan sido asignados.

interacción para visualizar una demanda y poniendo de presente la modificación de los topes de vivienda de interés prioritario para que de 70 SMMLV se pasara a 90 SMMLV³⁶, pues el desarrollo de vivienda VIP y VIS estaba limitándose (Presentación informe de gestión octubre SVSH, 2018, p. 25). Entonces, la SVSH ha buscado coordinar y guardar coherencia precipitando una demanda social en busca de un nuevo sostenimiento legal (Martínez Nogueira, 2010).

Ahora bien, esta situación fue planteada ante ASOCAPITALES para el estudio por parte del Ministerio de Vivienda, lo que explicaría la autorización legal del nivel nacional dada en el Decreto 046 de enero 2020 y así mismo que el nuevo tope se alineara en el otro sí N°11 del convenio marco de cooperación financiera 001 de 2015 (estrategia de vivienda nueva, usada o lote que incluya la construcción de vivienda), pues al no contar el PJ con las soluciones habitacionales terminadas, de manera indirecta ello puede explicar el que exista riesgo de afectación en las metas temporales de la SVSH y por ende sea superado el monto de SMMLV establecido como límite para asignar el SMVAr, generando además efectos en la capacidad financiera (como ejemplo Resolución N° 4244.0.9.10.126 y 42440910340³⁷ de 2019, 4244.0.9.10.040.2020 y 4244.0.9.10.017.2021).

Definitivamente, activar herramientas informales como el liderazgo (comunicar y consultar), resultan ser básicas y relevantes para la coordinación (Repetto y Fernández, 2012). Aunque no siempre garantizan la ejecución eficiente de los recursos.

³⁶ Según Presentación informe de gestión octubre SVSH (2018), la Secretaría presentó borrador de decreto para su discusión con CAMACOL.

³⁷ La Res 42440910340/2019 detalla hogares que superaron el monto y algunos que con esa asignación completaban los 15 SMLMV autorizados. En la Res 4244.0.9.10.040.2020 detalla hogares a los que ya no les será prorrogado el subsidio por haber completado el monto autorizado. Sin embargo, uno de estos hogares (12131-2) por ejemplo parece que hacia el 2021 continuo con prorroga según la Res 4244.0.9.10.017.2021

3.2 Capacidades administrativas

Las capacidades administrativas se entenderán aquí como aquellos recursos para el funcionamiento organizacional y de planificación de la SVSH para cumplir sus objetivos. En este sentido, el apartado analiza este componente desde las variables observables de proceso organizacional como orientador formalizado de las actuaciones administrativas y operativas (formatos y procedimiento operativo) para asignar el SMVAr. Igualmente, se revisa el recurso humano contratado durante el periodo 2016-2019 para el cumplimiento de las funciones hacia la especificación en los proyectos de inversión asociados con la asignación del SMVAr. Por otro lado, se observa a los instrumentos de planificación (plan de previsión del recurso humano y plan de acción). Y, finalmente, se observan los sistemas de información y gestión (internos y externos) para gestionar, publicar información y para realizar actualizaciones, control y seguimiento en la SVSH.

3.2.1 Proceso organizacional de la Secretaría

La SVSH dispone del proceso de servicio de vivienda social perteneciente al macroproceso misional de desarrollo social, adoptado en el Decreto municipal 411.0.20.0041 de 2015³⁸. En la modelación este proceso MMDS0102MPR001 versión 001 2019-05-27, adopta un alcance en el que relaciona que “inicia con el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario y/o vivienda de interés social, continuando con la asignación de subsidio municipal de vivienda, la legalización de predios, proporcionando el desarrollo integral y sostenible de los habitantes (...)” (SIG Da ruma Cali, 2022).

³⁸ Este Decreto actualiza el Decreto 411.0.20.0910 de octubre 27 de 2011 el modelo de operación por procesos. El macroproceso de desarrollo social está compuesto por seis procesos más: de servicio educativo, de salud pública, de deporte y recreación, culturales y turísticos, públicos y domiciliarios y el de atención a la comunidad y grupos poblacionales (Decreto municipal 411.0.20.0041, 2015)

Por otro lado, el proceso en general conto con políticas de operación, diseños de procedimiento, formatos de registro, planes de control, también un documento con los tipos informes a presentar por parte de la subsecretaría SGOV, siendo todo esto la formalidad para sus actuaciones administrativas y operativas (SIG Daruma Alcaldía de Cali, 2022). Como ejemplo, la SVSH conto un manual de proceso de servicio de vivienda social MMDS01.02.18.M01 versión 2 del 5 julio de 2018 (inactivo). También, con un diseño de procedimiento operativo para el subsidio modalidad arrendamiento de vivienda al año 2017 (MEDE01.05.02.18.P01.F15 inactivo), que comprendía una compleja carga de tareas (140) tanto para caso fortuito como para casos PJ, el cual al año 2020 fue rediseñado reduciendo su operatividad a 37 tareas³⁹ (Diseño de procedimiento MEDE01.05.02.18.P01.F15 en línea, 2017; Respuesta Excel SGOV a solicitud de información, 7 marzo 2022).

3.2.2 Recurso humano para la acción

Entre las vigencias 2017 y 2019, la SVSH contó con un rango de 36 y 39 funcionarios como planta de personal para dar vida a sus funciones misionales (Alcaldía de Cali (2017b, 2019b). Ahora bien, desde ideal objetivo por parte de un estudio de cargas laborales realizado en el año 2014 a nivel de Cali, el número de funcionarios sugerido para el funcionamiento del organismo era de 101 personas, de los cuales, el 58% debía comprender personal de nivel profesional y el 24% el nivel técnico (Alcaldía de Cali 2019b, Concejo de Cali, 2016)⁴⁰, lo cual era explicado en la necesidad de un recurso humano óptimo que respondiera a sus funciones y competencias de la secretaría, pues no contaban “(...) con el personal técnico especializado requerido teniendo un

³⁹ Según nuevo procedimiento MMDS01.02.03.P004 versión 003 al año 2022, se continua con igual número de tareas (SIG Daruma, 2022).

⁴⁰ A nivel del Valle del Cauca, se llevó a cabo en 2019 el examen concurso de méritos 437 de 2017 y surtieron listas de elegibles definitivas desde el primer trimestre del año 2020. La Alcaldía de Cali también oferto un número importante de cargos para distintos organismos.

exceso de cargos asistenciales⁴¹ que desvirtúan la misión de la secretaría”. (Presentación Comisión de Empalme Cali Empresa de Todos, 2015, p. 45).

Sin embargo, la realidad permite inferir que la SVSH no cuenta con una disponibilidad de talento humano elegido a través del mérito hacia el desarrollo de este, que sea especializado, permanente y formal para cumplir con las actividades misionales a desarrollar, pues es “(...) el PS es el que predomina allí, los nombrados son poquitos son como unos 28, 30 (...)”. La ejemplificación institucional, observa que en el área de SMIL son 84 funcionarios, de los cuales alrededor del 90% están vinculados por prestación de servicios (Entrevista N° 13, Técnico Administrativo SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022). En la tabla 15, puede apreciarse que, durante el cuatrienio de estudio, la SVSH conformó un capital humano 480 personas promedio anual, a través de distintas modalidades de contratación, mayoritariamente correspondientes a la clase de prestación de servicios-PS en un 98%, siendo ello equivalente a 474 contratos⁴² para la operatividad de la gestión, como un constituyente clave para soportar la actividad estatal (Isuani, 2010).

⁴¹ A noviembre de 2015, de 403 funcionarios: 211 eran de tipo asistencial, 147 de nivel profesional, 12 de nivel técnico, 2 profesionales especializados y 3 asesores, siendo entonces el 56 % de la contratación por prestación de servicio. (Presentación Comisión de Empalme Cali Empresa de Todos, 2015, p. 45).

⁴² En la vigencia 2020, la SVSH realizó 515 contratos, de los cuales el 99% corresponde a contratación de personal bajo la prestación de servicios (SIA Observa, 2020).

Tabla 15. Número total de personas contratadas en la SVSH, durante el periodo 2016-2019 para el cumplimiento de las funciones Decreto 0516 de 2016

Clase de Contrato	N° Contratos Ejecutados			
	2016	2017	2018	2019
Prestación de servicios	474	485	502	436
Convenio de cooperación internacional	–	–	1	–
Concurso de méritos	–	1	–	–
Compra/Compra Venta	1	–	3	2
Convenio interadministrativo	–	–	–	3
Contrato Interadministrativo	1	1	–	1
Avalúos	–	–	1	2
de Obra	–	–	1	1
Interventoría	–	1	1	1
Consultoría	2	1	3	3
Total	478	489	512	449

Fuente: Elaboración propia con base en la información relación de contratos de la SVSH 2016-2019

A lo anterior se añade, que el FEV como instrumento aliado de la SVSH, al gozar de propia autonomía, realiza su propia contratación de personal, ejecutando en promedio 75 contratos anuales, para apoyar al director del fondo desde los distintos niveles jerárquicos en las áreas contractual, administrativo, financiero y tecnológico (Informes detallado SIA observa CGR por vigencia 2016-2020). Lo anterior, hace inferir que tanto la SVSH como el FEV se apoyan con personal vinculado bajo la modalidad de prestación de servicios para funciones misionales que implican tiempo completo y subordinación institucional, lo que se mostraría contrario al Decreto de reforma municipal de 2016 y a la circular 008 de 2013 de la Procuraduría general, por la tendencia tercerizadora y desregularizadora en objetos contractuales.

Frente a lo anterior, la Contraloría de Cali (2020), observó una ausencia de información que soporta la ejecución de los contratos explicado en la falta de seguimiento contractual (Informe final AGEI a la contratación de la SVSH, 2019; Informe final de auditoría financiera y de gestión al FEV, 2020). Aunque, al tenor de un funcionario,

(...) lo que se está implementando, en este momento es que la información no es del funcionario es de la entidad y cuándo sale un funcionario es automáticamente entregar el puesto con toda la información al funcionario que va a ingresar. Entonces eso lo que ha permitido es que los procesos no se frenen tanto (Entrevista N° 13, Técnico Administrativo SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Ahora bien, con relación a los proyectos de inversión asociados con la asignación del SMVAr, en la vigencia 2016 un total de 54 personas se contrataron en varias disciplinas, mediante prestación de servicios-PS con cargo al proyecto BP04042543, cada uno con duración promedio de 81 días. Por otro lado, durante el periodo 2017 al 2019 no se observó contratación interdisciplinaria con cargo a los proyectos de inversión BP04042565⁴³ y 26001850 (Plan Municipal de previsión de personal, 2018; relación contractual SVSH 2016-2020; SIA Observa CGR, 2016-2020).

⁴³ La contratación durante este periodo en el marco del PJ, estuvo relacionada la con gestión de titulación y predios, adquisición de bienes inmuebles en zonas de riesgo no mitigable por inundación (proyecto 26000280 y 04042566). Y, además se realizó contratación en lo relacionado con el desarrollo de proyectos de vivienda VIP dentro del proyecto BP 04042542 (vigencia 2017) (SIA Observa CGR 2016-2020).

Tabla 16. Contratación prestación de servicios por nivel jerárquico en la SVSH con cargo a los proyectos BP 04042543, BP04042565 y BP 26001850

Vigencia	2016	2017	2018	2019	
N° BP	BP 4042543	BP 4042565		BP 4042565	BP 26001850
Nivel jerárquico contratado					
Asesor	0	0	0	0	0
Profesional	35	0	0	0	0
Técnico	6	0	0	0	0
Auxiliar	13	0	0	0	0
Total	54	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información relación de contratos de la SVSH 2016-2019 y SIA Observa CGR 2016-2019.

3.2.3 Instrumentos de planificación

3.2.3.1 Plan anual de previsión de talento humano municipal

Los planes de previsión de recursos humanos del municipio de Cali, como instrumentos de ordenación del empleo público, permiten calcular, identificar y estimar los empleos necesarios para la atención de las competencias de los organismos (Ley 909, 2004). Sin embargo, la previsión planeada es superada en la realidad. Como ejemplo, la SVSH previó en 2019 un total de 285 empleos de los cuales el 87% (248) corresponden a empleos bajo la modalidad de PS (01 asesor, 91 asistencial, 114 profesional y 42 de nivel técnico) y del 13% restante solo cinco cargos se estimaron a proveer mediante concurso de méritos (Plan de previsión del talento humano, 2019). Según los datos de los planes de previsión del talento humano, en la vigencia 2019 se contó con 436 personas, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 17. Número de empleos requeridos previstos por PS Vs N° de contratos de PS por nivel jerárquico en la SVSH años 2016 al 2019.

Nivel jerárquico contratado	2016		2017*		2018		2019	
	Previsto	Contratado	N° empleos requeridos	N° de contratos	N° empleos requeridos	N° de contratos	N° empleos requeridos	N° de contratos
Asesor	Documento Plan publicado no legible	474	—	2	1	—	1	1
Profesional			—	462	131	231	114	203
Técnico			—	21	52	271	42	232
Auxiliar			—		83	**	91	**
Total		474	—	485	267	502	248	436

*2017 Sin registro de empleos previstos en el plan para contratación PS, solo refiere previsión de 4 cargos permanentes a través del concurso de méritos CNSC. **Se clasifica entre el nivel técnico y auxiliar, porque registran como servicios de apoyo sin distingo de nivel.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de previsión del talento humano de Cali y relación de contratación de la SVSH 2016-2019 (2016-2019)

Ahora bien, esta previsión depende de la expedición de las certificaciones de insuficiencia o inexistencia de personal, soporte que es emitido por el jefe respectivo del organismo y al que le antecede sustentación técnica, para avalar la gestión del nuevo personal que se requiere (Artículo 1 Decreto 2209, 1998). Lo anterior comprende una autorización inicial de tipo precontractual para la SVSH, lo que se convierte en un factor explicativo para el incremento en el uso de la figura de contratación por PS en la SVSH. Como ejemplo, en el estudio del sector y los estudios previos del proceso 4147.0.26.1.160-2016 publicados en SECOP II y SIA Observa (2016), el organismo de vivienda reconoce que hay “insuficiencia de personal de planta por diversas razones o no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización (...)” (Estudio del sector proceso 4147.0.26.1.160-2016, 2016, p.4). Sin embargo, se observa una carencia física de la publicación del documento certificación de insuficiencia o inexistencia de personal, pues ello

forma parte de todos los documentos que son expedidos para el proceso contractual y que los organismos públicos anexan en la plataforma SECOP II⁴⁴. Como ejemplos pueden observarse a través del sistema de información de tipo externo SIA Observa CGR (2016), los detalles de procesos 4147.0.26.1.153-2016, 4147.0.26.1.151-2016, 4147.0.26.1.159-2016, 4147.0.26.1.154-2016 con cargo al proyecto de inversión BP 04042543.

3.2.3.2 Planes de acción SVSH

En los planes de acción de la SVSH se identifican la alineación de los ejes, componentes, programas, indicadores y los diferentes proyectos de inversión de competencia del organismo, como elementos que conjugan acciones movilizadoras de recursos, hacia el cumplimiento de las metas acordadas en el PDM 2016-2019. La mayoría de las metas del cuatrienio de estudio se encuentra en el Eje 2 “Cali amable y sostenible” en el que se halla el programa PJ y pueden observarse los cambios y reorganización de cargas programáticas a nivel del Plan Jarillón a partir de la vigencia 2017 en el plan de acción de la SVSH.

En la siguiente tabla 18, se aprecia que el primer proyecto BP04042543 ejecutado en 2016 para asignar el SMVAr, comprendió una subclasificación del proyecto para cuatro indicadores de producto cuya responsabilidad era de la antigua SVS con reparto en la subsecretaría de programas básicos y asociativos. Ahora bien, a partir de la vigencia 2017 se hace visible que el proyecto BP 04042543 es remplazado por el BP 04042565, a través del cual se determina como único indicador de producto el subsidio de arrendamiento- reasentamiento a la cabeza SVSH- SGOV.

⁴⁴ Algunos organismos han sido objeto de hallazgo a falta de publicación de este soporte, por ejemplo en el informe especial de la Contraloría a la contratación del Departamento administrativo de planeación, la secretaría de gobierno y de desarrollo económico de la administración central de Cali a la vigencia 2019, se les generó hallazgo administrativo, por debilidades en los mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de estos organismos, hacia riesgos de oportunidad y veracidad de la información, al encontrar que había carencia del documento que certifica la insuficiencia de personal (Informe AGEI a la contratación del Depto. de Planeación, Secretarías de Desarrollo Económico y Gobierno vigencia 2019 (2020). A nivel departamental, la SVSH de ese nivel, la destacan con fortaleza en ese tipo de documento publicable (Detalle del Proceso Número: 1.320-59.2-98-4588 de 2019; 1.320-59.2-01-2396 de 2020).

Tabla 18. Cambios en los proyectos de inversión para cumplimiento de las metas de producto de la SVSH-SMVAr –reasentamiento.

	Identificación del eje/componente/ programa/indicador/proyectos de inversión	Clasificación (BP)	Meta de producto del proyecto	Indicador de producto del proyecto	Dependencia responsable
E	Cali amable y sostenible vigencia al 2016				
p	Plan Jarillón de Cali.				
I	42050040002-Hogares con SMV modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento				
pr	Apoyo para el Desarrollo de Proyectos de Viviendas de Interes Prioritario para Familias que Habitan en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en el Municipio de Santiago de Cali.	04042543			Secretaría de Vivienda Social (Subsecretario de Programas Básicos y Asociativos)
		04042543A	Formular 2 proyectos habitacionales de vivienda VIP	Proyectos Formulados	
		04042543B	Realizar los estudios tecnico - juridicos requeridos a las 2.600 solicitudes recibidas	Solicitudes Recibidas Estudiadas	
		04042543C	Asignar 1.440 Subsidios Municipales de Vivienda de Interes Social Modalidad vivienda nueva	Subsidio Municipal de Vivienda de Interes Social modalidad vivienda nueva, asignado	
		04042543D	Asignar 1.000 Subsidios Municipales de Vivienda de Interes Social Modalidad arrendamiento	Subsidio Municipal de Vivienda de Interes Social modalidad arrendamiento, asignado	
E	Cali amable y sostenible vigencias 2017 - 2019				
p	Plan Jarillón de Cali.				
I	42050040002-Hogares con SMV modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento				
pr	Subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento del municipio de Santiago de Cali	4042565 (2017)	Asignar 1000 SMVA	Hogares con Subsidio Municipal asignado	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat Subsecretaria de Gestion de Suelo y Oferta de Vivienda (SGOV-DESPACHO)
		4042565 (2018)	Asignar 6020 SMVA	Hogares con Subsidio Municipal asignado	
		4042565 (2019)	Asignar 1892 SMVA	Hogares con Subsidio Municipal asignado	
	Subsidio de vivienda modalidad arrendamiento en Cali	26001850 (2019)	Asignar 1878 SMVA	Subsidios modalidad arrendamiento asignados	

Fuente: Elaborado con base a los seguimientos plan de acción 2016 al 2019.

Ahora bien, un breve examen al seguimiento del plan indicativo (metas de producto y recursos del Plan de Desarrollo 2016-2019) de la SVSH corte a septiembre de 2019 muestra que para la ejecución anual 2018 se asignaron subsidios a 1302 hogares (Cuadro 3S seguimiento plan indicativo a sept 2019). Aunque, en el seguimiento al plan de acción reporte a junio de 2018 este

aprecia que fueron "asignados subsidios municipales de vivienda de interés social modalidad arrendamiento en proceso de reasentamiento, a 1334 hogares de ADHI Plan Jarillón" (Cuadro 1S-seguimiento del plan de acción, SVSH, 2018). El plan de acción en sí mismo, puede ser un sistema de información y puede contribuir al control y seguimiento coherente de las metas físicas y financieras.

Tabla 19. Ejecución anual y acumulada Plan Indicativo SVSH al año 2019

Proyecto	Meta	Indicador de producto	Unidad de medida	Línea de base 2015	Meta Plan Indicativ	Ejecución anual					Ejecución acumulada				Fuente de información	Responsable
						2016	2017	2018	2018*	2019	2016	2017	2018	2019		
BP 04042543	En el periodo 2016 - 2019, se asignan 4.000 subsidios municipales de vivienda de interés social modalidad arrendamiento a hogares en proceso de reasentamiento	Hogares con subsidio municipal de vivienda de interés social modalidad arrendamiento-proceso reasentamiento	Núm	0	4000	256					256				Secretaría de Vivienda Social y Hábitat	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat
BP 04042565 26001850							1,336	1,302	1,334	3631		1,592	2,894	6,525	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat	Secretaría de Vivienda Social y Hábitat

*Dato en Cuadro 1S seguimiento del plan de acción, 2018.

Fuente: Elaboración con base en el cuadro 3S-Seguimiento plan indicativo metas de producto y recursos del Plan de Desarrollo corte a septiembre 2019.

3.2.4 Sistemas de información y gestión

La SVSH contó con sistemas de información de tipo interno y externo para gestionar, publicar información, realizar control y seguimiento, al igual que para realizar actualizaciones. A nivel externo, se hallan la plataforma SECOP II y el sistema integral de auditoria-SIA OBSERVA de la Contraloría. Con relación a los sistemas internos, se cuenta con la plataforma Daruma SIG,

el sistema ORFEO⁴⁵ y ORACLE como sistemas de información del nivel municipal. Otros tres tipos de sistema interno son el PUBLI GESTION⁴⁶, el aplicativo de subsidios y CGUNO FEV. Aunque este último, según el acta de reunión SVSH anexa al acta de empalme de Gobierno (2019), no permite hacer interface con el área contable. En la siguiente tabla, se reconoce la función de estos sistemas de información.

Tabla 20. Tipo y función de los sistemas de Información (SI) en la SVSH 2016-2019

Nombre del Sistema de información-S.I	Tipo de S.I		Nivel territorial del S.I	Función del S.I
	Interno	Externo		
SECOP II		X	Nacional	Crear, evaluar y adjudicar los procesos de contratación y en la que a su vez de manera continua pueden publicar los informes que en adelante presentan los supervisores de cada contrato
SIA OBSERVA -Contraloría		X	Nacional	Reportar mensualmente la contratación realizada por el organismo
DARUMA -SIG	X		Municipal	Consultar la información del modelo de operación procesos y toda la documentación del Sistema de Gestión y Control Integrado (ejemplo seguimiento a indicadores y al mapa de riesgos, procedimientos y formatos de registro, etc.).
ORFEO	X		Municipal	Gestiona las comunicaciones internas o externas de manera colaborativa entre los funcionarios de las áreas de la dependencia, al igual que los usuarios en general pueden consultar el estado de sus solicitudes
ORACLE	X		Municipal	Software que administra la información de cartera de la SVSH.
PUBLI GESTION	X		Municipal	Registrar el presupuesto de ingresos y gastos del FEV (Resolución FEV 424409010322017, 2017).
CGUNO FEV	X		SVSH-FEV	Operaciones financieras FEV.
Aplicativo Subsidios de Vivienda	X		SVSH	Registra, controla y hace seguimiento al ingreso de las diferentes modalidades de subsidios

Fuente: Elaboración propia

Frente al módulo subsidios de vivienda,

(...) es un aplicativo nuevo que apenas nos lo ajustaron porque como hay una norma nueva de subsidio. Entonces se ajusta el aplicativo, pero la idea de nosotros es que todo lo que tenga que ver con subsidios llámese de la modalidad que se llame es una información que siempre debe ser ingresada

⁴⁵ Para el 2020, ORFEO transitaría al sistema MIRA VE, (Acta de reunión SVSH, anexo al acta de empalme, 2019).

⁴⁶ Presupuestalmente, su primer paso se da con la disponibilidad presupuestal que es solicitada por las áreas y cuando se cuenta con el registro presupuestal es vinculante el contar con el acto administrativo respectivo y cierra con el giro presupuestal que también se soporta con el acto administrativo. Sin embargo, según la Contraloría de Cali (2019) es un aplicativo que no permite al organismo mismo y a otras entidades de control, verificar con trazabilidad la ejecución del presupuesto, al igual que requiere contar con “integralidad del sistema (presupuesto-contabilidad y tesorería) que conlleven trabajar en línea y tiempo real todas las transacciones económicas, permitiendo (...) una conciliación temprana” (p. 69).

obviamente información que queda validada mediante un acto administrativo porque todo subsidio que nosotros generamos aquí se genera a través de un acto administrativo. (...) todos esos actos administrativos ingresados a esa plataforma pues para un control y para información y manejo de todo. Y, simultáneamente tenemos una plantilla Excel, que la llevamos pues como alterna, ah porque que se dañó el aplicativo, ah que se cayó, ah que no hay información, entonces tenemos una plantilla en Excel que la lleva un profesional contador, y él pues alimenta esa plataforma permanentemente como Plan B, (...) tenemos todo controlado con nuestro aplicativo. (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Entonces, en el aplicativo de subsidios se registra, controla y hace seguimiento al ingreso de las diferentes modalidades de subsidios (revocados, vencidos, prorrogados o negados) soportando las novedades de los hogares relacionados en los actos de resolución (ejemplo Resoluciones FEV 424409104019, 424409106119/2019 y 4244091005018/2018). Ahora bien, con relación al SMVAr, la subsecretaría SGOV registra el estado del subsidio en el aplicativo y el área de sistemas realiza verificaciones, controles y seguimientos a lo ingresado. Aunque, antes de proceder, se depende de otros procesos (contabilidad, tesorería, presupuesto del FEV) quienes realizan las acciones previas detalladas en cada acto administrativo expedido por el FEV. Al igual, que también depende de manera primaria del sistema de información base de datos propio de la SGRED, que según la opinión de otras autoridades son consignados por la SGRED “en un software que no garantiza seguridad y confiabilidad de la información” (Respuesta Contraloría de Cali a proposición Concejo de Cali N° 064, 2020; Informe final Auditoría Especial de Seguimiento al Proyecto PJ a la vigencia 2016, 2017)⁴⁷.

Aunado a lo anterior, según el Informe Contraloría de Cali de seguimiento al proyecto PJ (2017), la antigua SVS suscribió en 2012 varios contratos para la realización de encuestas y censos

⁴⁷ En el apartado opiniones de autoridades de otras organizaciones se aprecian este tipo de opiniones frente al ceso de beneficiarios.

para verificar y actualizar la población Jarillón y en zonas de contención y afluentes, lo que permite inferir que la SVS fue un actor participante en la construcción de la data poblacional. En otras palabras, este tipo de actividad se reconoce con inicio entre 2014-2015, levantándose información y elevándose “unos censos” que:

(...) fueron validados por la oficina del CLOPAD en esa época que hoy es la secretaría de gestión del riesgo, del CREPAD a nivel nacional y avalados por el gobierno nacional la Dirección del riesgo, entonces esos censos son la población que hoy estamos atendiendo y que en su momento alrededor o suman 8.772 familias (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

A pesar de la función general que cumple el aplicativo de subsidios, según la oficina de control interno Cali, los informes de seguimientos al mapa de riesgos de corrupción (2017, 2019), indican que para mayo de 2017 y al cierre de la vigencia 2018 se presentaron debilidades en la efectividad en los controles del proceso de servicio de vivienda social, al no realizarse los ajustes o monitoreo de los riesgos de corrupción, evidenciándolo como la ausencia de un monitoreo mensual de la información en el aplicativo de subsidios.

Tabla 21. Acciones para registro, control y seguimiento del SMVAr en los estados vencidos, revocados y prorrogados en el aplicativo módulo subsidios.

Proceso/Actor	Vencidos (Res FEV 424409104019 / 2019)	Revocados (Res FEV 424409106119)	Prórrogados (Res FEV 4244091005018/2018)
Hogar			Responder invirtiendo los recursos conforme el propósito para el cual se asigna el subsidio, para el arrendamiento de su vivienda, mientras se les hace entrega de la vivienda de interés prioritario VIP.
FEV			Exigirá el contrato de arrendamiento suscrito por el Jefe del hogar para efectuar el pago del Subsidio Municipal de Arrendamiento.
Contabilidad FEV	Descargar C x P de los hogares relacionados.	Realizar registro depuración del SVM VAr al/los hogar (es), según el acto administrativo con el cual le fue otorgado.	
Tesorería FEV	Anular los cheques vencidos y en anular las cuentas por pagar de los beneficiarios relacionados	Descargar de las C x P el Subsidio Municipal de Vivienda en la modalidad de Arrendamiento que le haya sido otorgado al hogar.	
Presupuesto FEV	Adiciona los recursos del SM VA vencidos al presupuesto en la vigencia fiscal actual con misma destinación.	Adiciona al presupuesto del FEV los recursos disponibles, conservando la destinación.	Efectuar el registro presupuestal y giro de los Subsidios Municipales Arrendamiento asignados a los hogares respectivos.
Contabilidad FEV			Crear las cuentas por pagar de los hogares enunciados en el acto
Tesorería FEV			Efectuar el pago del SMVA en dinero, mediante el giro de cheque a nombre del jefe de hogar del grupo familiar, previa la notificación de la Resolución de asignación del Subsidio, presentación del Contrato de Arrendamiento suscrito por el Jefe del Hogar, el diligenciamiento y firma del formato de postulación al Subsidio Municipal de Vivienda en la modalidad de Arrendamiento.
SGOV	Registra en el Aplicativo del Módulo de subsidios el vencimiento de los SMVA de los hogares relacionados.	Registra en el Aplicativo del Módulo de subsidios la revocatoria de los SMVA de los hogares relacionados.	
Sistemas	Realiza funciones de seguimiento y control del ingreso en el Aplicativo del módulo de Subsidios el vencimiento de los SMVA, mencionados en la Resolución.	Realizar el proceso de verificación y ejercer el control pertinente sobre el ingreso en el aplicativo del módulo de Subsidios de la revocatoria respectiva.	
N/D*	Comunicar el acto administrativo al Plan Jarrillón.		
SGOV	Notifica personalmente la Resolución al jefe del hogar, si no se logra esto deberá enviar a su dirección o en su defecto publicar aviso en página web Alcaldía de Cali y colgar en instalaciones de la SVSH.		
SGOV (Jurídica)			Notificar la resolución en los términos establecidos en la Ley
SGOV			Registra en el Aplicativo del Módulo de subsidios, la asignación de los SMVA a los hogares relacionados en el acto
FEV / PJ			FEV comunicar el acto administrativo al Plan Jarrillón. Plan Jarrillón ejerce estricto control de los hogares que requieran ser atendidos con el SM VA hasta la fecha de la entrega de la VIP donde serán reasentados y realizar al Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali, los requerimientos en los tiempos, los hogares y montos correspondientes.
Sistemas			Realizar las funciones de seguimiento y control del ingreso en el aplicativo subsidios de la asignación realizada a cada uno de los beneficiarios relacionados en el acto administrativo.

*N/D: no se define quien comunica.

Fuente: Elaboración propia con base en Resoluciones FEV 424409104019, 424409106119/2019 y 4244091005018/2018

Ahora bien, siguiendo a Bertranou (2015) las capacidades administrativas comprenden también la “existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el Estado” (p. 45). Estas a su vez, son importantes con el fin de que los procesos operativos se automaticen, puedan nutrir las decisiones y se logren resultados con transparencia, eficiencia y eficacia (Repetto y Fernández, 2012). Aún más, “los sistemas exitosos deben tener, en todos los niveles relacionados con su funcionamiento, recursos humanos que posean capacidades adecuadas (técnicas y organizacionales)” (Repetto y Fernández, 2012, p. 101). Sin embargo, se infiere que existe un déficit en la SVSH al contar con recursos humanos en constante movimiento, debido a la contratación por PS, como modalidad recurrente para incorporar el talento humano no solo durante el periodo de estudio sino en la actualidad, lo que puede afectar a los sistemas de información.

3.3 Capacidades financieras

Este apartado analiza cómo se ha dotado financieramente la SVSH para la gestión de asignación del subsidio municipal de vivienda, hacia la especificación SMVAr en los años 2016-2019. Se entenderá a esta capacidad como aquellos recursos financieros dispuestos o del que dispone SVSH para posibilitar su acción. Siendo esta una capacidad que es clave para que un organismo cumpla y materialice los fines que le han sido encomendados (Isuani, 2010; Bertranou, 2015). En este sentido, se recurre a la revisión de las autorizaciones legítimas de tipo presupuestal del municipio de Cali (Acuerdos de apropiación y Decretos de liquidación del presupuesto), Informes de gestión municipal, informes de auditoría de la Contraloría, estados financieros del FEV y sus notas, los datos de ejecución de la inversión publicados por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal-DAPM e instrumentos de planificación (cuadro de seguimiento plan de acción) de la SVSH. Estos documentos observables, apoyan el análisis de las

cifras a apropiar para los gastos desde los diferentes conceptos fuente de financiamiento, la ejecución presupuesto gastos inversión SVSH 2016-2019 y por ende el avance de ejecución del gasto de inversión.

3.3.1 Medios financieros

Las autorizaciones legítimas de tipo presupuestal del municipio de Cali, forman parte del componente que permite dotar a la SVSH de disponibilidad económica, apropiándola presupuestalmente para atender gastos de funcionamiento e inversión y que para ser ejecutados le son distribuidos programáticamente por vigencia fiscal. A través, de los Acuerdos 390 de 2015, 0402 de 2016, 0431 de 2017 y el 453 de 2018 fueron autorizadas las cifras a apropiar para los gastos desde los diferentes conceptos fuente de financiamiento. Al igual que, con los Decretos de liquidación del presupuesto 1200 de 2015, 0705 de 2016, 0871 de 2017 y el 0764 de 2018 se detalló a la SVSH los distintos montos iniciales aprobados para su accionar, de la siguiente forma:

Tabla 22. Total aportes municipio de Cali, para gastos de funcionamiento e inversión en la SVSH 2016-2019

	Vigencia			
	2016	2017	2018	2019
Funcionamiento	16.546.896	17.705.179	18.944.541	19.687.296
Inversión	34.689.067.682	26.372.936.165	15.206.622.225	12.065.379.034
Total	34.705.614.578	26.390.641.344	15.225.566.766	12.085.066.330

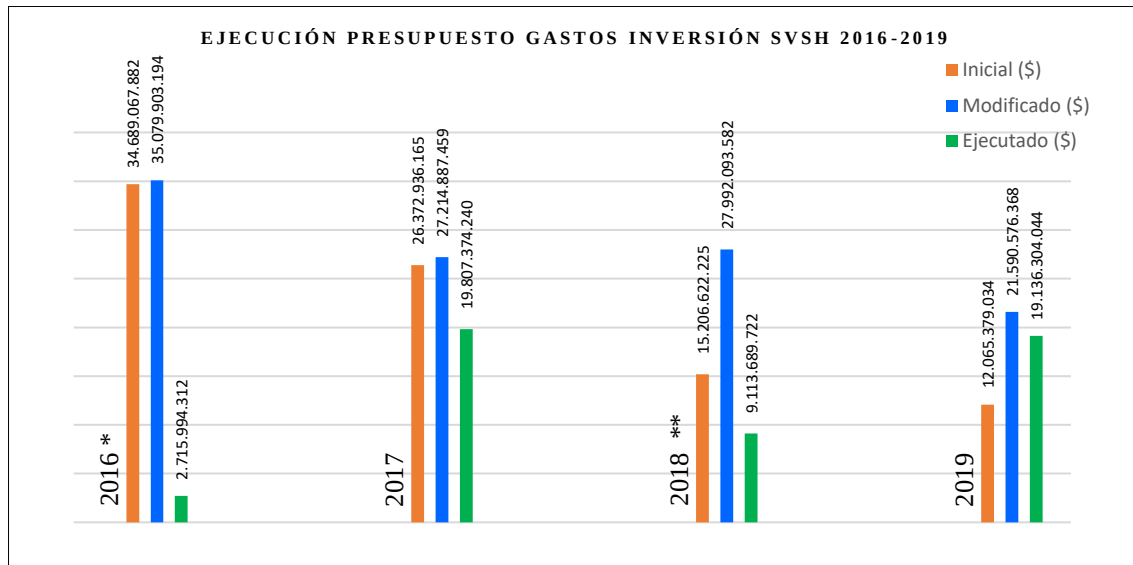
Fuente: Elaboración propia con base a Decretos de liquidación del presupuesto Alcaldía de Cali a las vigencias 2016-2019

Durante el periodo constitucional de estudio, el presupuesto de gastos de inversión de la SVSH tuvo modificaciones de naturaleza adicional al presupuesto, como podrá observarse en la siguiente figura. Sin embargo, el avance general de ejecución presupuestal evidencia un bajo porcentaje ejecutorio de este.

Durante la vigencia 2016, el presupuesto de la SVSH por \$ 34.689.067.882 fue adicionado en \$390.835.312 millones para un presupuesto total modificado de \$ 35.079.903.194 millones, lo que equivale a un incremento del 1.12% del presupuesto inicial. Adicionalmente, los datos de ejecución presupuestal a marzo de la vigencia 2016 publicados por Departamento Administrativo de Planeación Municipal-DAPM (2019), representaba solo el 8%. Por otro lado, los datos publicados en septiembre de 2019 con relación a los avances a junio de 2018, la SVSH registró una baja ejecución (33%), a pesar de que este había sido adicionado en un monto importante para gastos de inversión en \$12.785.471.357 millones, lo que equivale a un 56% de adición al presupuesto aprobado inicial (\$27.992.093.582). De acuerdo con la Contraloría General de Santiago de Cali (2019), “el presupuesto inicial de inversión para la vigencia 2018 se disminuyó en un 42,34% (\$11.166.313.940) en relación con el año 2017, es decir paso de \$26.372.936.165 a \$15.206.622.225” y, el presupuesto inicial de la vigencia 2019 que fue de \$12.065.3 millones, comparado con el presupuesto inicial de la vigencia 2018 (15.206.6 millones) evidencia una disminución del 20,66%. Ósea que en 2019 se redujo el presupuesto inicial en \$3.141.2 millones (Informe final AGEI especial a la contratación de la SVSH vigencia 2018 y primer semestre 2019 (2019)).

En la siguiente figura 4, se puede observar el comportamiento del presupuesto inicial, modificado y ejecutado en la SVSH durante el cuatrienio.

Figura 4. Ejecución presupuesto gastos inversión SVSH 2016-2019



*Datos ejecución de la inversión del DAPM, marzo 2016-publicación 2019

**Datos ejecución de proyectos, primer semestre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos Departamento Administrativo de Planeación-DAPM, Alcaldía de Cali (2016-2019)

Continuando, se detallan los aportes del municipio a la SVSH de Cali en el periodo 2016-2019, con distribución programática para inversión subsidios de vivienda 2016-2019. Esta capacidad financiera para la inversión fue dotada a través del programa de saneamiento fiscal⁴⁸ del municipio de Cali y solo hasta la vigencia 2019 la inversión se logró atender con los ingresos corrientes de libre destinación-ICLD del municipio, por encontrarse en equilibrio financiero. En la tabla 23, se observa la disponibilidad económica inicial de la SVSH, para atender población del programa Plan Jarillón frente a otras poblaciones consideradas especiales.

⁴⁸ Para el año 2001, las capacidades financieras del municipio de Cali eran complejas, al no contar con ICLD suficientes que permitieran atender sus distintas obligaciones corrientes, administrativas de tipo prestacional y pensional, al igual que sin capacidad para financiar la inversión pública como lo indica la Ley 617 de 2000 que fija los límites al gasto público. Por lo que, adelanto un programa de saneamiento fiscal permitiendo que el ente fuera cubierto para atender las deudas hasta su restablecimiento financiero. Según el informe de viabilidad financiera de la vigencia 2020 del Departamento del Valle del Cauca (2020), Cali se mantuvo sostenible entre el 2018 y 2019, recuperando su característica como municipio solvente.

Tabla 23. Aportes del municipio a la SVSH de Cali en periodo 2016-2019, con distribución programática para inversión subsidios de vivienda 2016-2019

		Vigencia			
		2016	2017	2018	2019
Fondo	Programa de Saneamiento fiscal	ICLD			
BP	Inversión SMV				
4042551	SMV asignado a hogares víctimas del conflicto armado en situación de	719.184.000	1.396.851.465	236.486.160	123.045.600
	Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado	180.816.000	87.208.320	86.040.000	121.410.000
4042543 (2016)	Hogares con SMV modalidad arrendamiento	10.474.576.080	907.500.000	998.250.000	460.537.396
4042565** (2017-2019)	Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado	2.293.201.008	-	-	-
4042550	SMV asignado hogares desmovilizados en cali.	*	146.164.200	73.082.100	82.030.410
	Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado		51.512.000	32.670.000	32.670.000
4042552	SMV Mejoramiento de viviendas	2.645.912.600	1.252.821.000	974.057.150	555.715.021
	Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado, e interventoría	560.208.000	409.925.172	728.485.715	894.175.869
4042553	SMV Titulación de predios	8.200.000	13.692.000	10.700.000	11.235.000
	Atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del estado, y diseños para investigación básica y aplicada	449.140.000	869.993.504	1.139.546.040	1.229.300.122
Total		17.331.237.688	5.135.667.661	4.279.317.165	3.510.119.418

* Según Decreto 1200/2016, sin disposición de aportes para SMV desmovilizados.

** Decretos liquidación no reconoce el BP4042565, se mantuvo la denominación BP4042543 durante el cuatrienio.

Fuente: Elaboración propia con base a Decretos de liquidación del presupuesto Alcaldía de Cali a las vigencias 2016-2019

Ahora bien, frente a la tabla anterior, según el DAPM (2019), el proyecto de inversión 04042543 a marzo de 2016 paso de contar con un presupuesto inicial de \$14.022.777.088 a \$14.163.152.716, es decir que se incrementó su disponibilidad económica en un 1%. Aún más, según el seguimiento al plan de acción 2016, la capacidad de recurso financiero asignada no logró ejecutarse completamente, a excepción de la meta de producto SMV modalidad arrendamiento (4042543D). En la siguiente tabla 24, se observan algunas metas de producto con ejecución al 100%. Sin embargo, es apreciable que la ejecución del proyecto de inversión 4042543 en su totalidad de metas, muestra que comprendió un total avance de ejecución real del 23%.

Tabla 24. Presupuesto proyecto de inversión 4042543- ejecutado SVSH a 31/12/2016

BP	Meta de producto del proyecto	Inicial (\$)	* Modificado (\$)	Definitivo	Ejecutado (\$)	% Ejec
4042543	Apoyo para el desarrollo de proy/vivienda VIP para flías que habitan en ADHI	14.022.777.088	14.163.152.716	3.192.268.020	3.192.268.020	100
4042543A	Formulación de proyectos habitacionales VIP	704.320.000		280.044.000	280.044.000	100
4042543	Seguridad en predios recuperados y/o en proyectos habitacionales	1.108.201.008		0	0	0
4042543B	Realización de estudios técnicos jurídicos requeridos	635.680.000		293.580.000	293.580.000	100
		545.000.000		0	0	0
		245.000.000		0	0	0
		100.000.000		0	0	0
		94.761.135		0	0	0
		115.238.865		0	0	0
4042543C	Asignación de SMV modalidad vivienda VIS nueva	9.649.576.080		1.793.644.020	1.793.644.020	100
4042543D	Asignación de SMV modalidad arrendamiento	825.000.000		825.000.000	825.000.000	100

*Dato DAPM Cali (2019)

Fuente: Elaboración con base al cuadro 1S de seguimiento al Plan de Acción SVSH (2016) y DAPM (2019)

Prosiguiendo, según los datos del DAMP los avances por proyectos de inversión vigencias 2017 y 2019 a nivel de subsidios de vivienda modalidad arrendamiento-reasentamiento, representó

un avance ejecutorio del gasto en inversión del 100%. Y, para la vigencia 2018 fue del 68%, como lo indican las siguientes tablas.

Tabla 25. Presupuesto inversión SMVAr ejecutado SVSH a diciembre 31 de 2017

PROYECTO DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO			EJEC (%)
	INICIAL (\$)	MODIFICADO (\$)	EJECUTADO (\$)	
04042542 APOYO PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO PARA REUBICAR FAMILIAS QUE HABITAN EN SECTORES DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE	13,150,621,082	11,949,740,940	5,031,509,674	42%
04042543 APOYO PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO PARA FAMILIAS QUE HABITAN EN ASENTAMIENTOS HUMANOS DESARROLLO INCOMPLETO	907,500,000	-	-	0%
04042565 SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL MODALIDAD ARRENDAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	-	907,500,000	907,500,000	100%

Fuente: Datos DAPM Cali (2018)

Tabla 26. Presupuesto inversión en SMVAr ejecutado –SVSH a diciembre 31 de 2018

PROYECTO DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO			% EJEC
	Inicial(\$)	Modificado (\$)	Ejecutado (\$)	
BP04042565 SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL MODALIDAD ARRENDAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.	998,250,000	3,498,250,000	2,384,155,819	68

Fuente: Contraloría de Cali-Informe final AGEI especial a la contratación de la SVSH vigencia 2018 y primer semestre 2019 (2019)

Tabla 27. Presupuesto inversión en SMV ejecutado –SVSH a diciembre 31 de 2019

PROYECTO DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO			
	INICIAL (\$)	MODIFICADO (\$)	EJECUTADO (\$)	% EJEC.
04042565-SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL MODALIDAD ARRENDAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.	460,537,396	460,537,396	460,537,396	100%
26001850-SUBSIDIO DE VIVIENDA MODALIDAD ARRENDAMIENTO EN CALI	0	1,400,000,000	1,400,000,000	100%

Fuente: DAPM Cali (2021)

Frente a las dos tablas anteriores, la capacidad financiera de la SVSH para atender la asignación del SMVAr entre las vigencias 2018 y 2019, refleja que para la vigencia 2018, a pesar

de que contó con una adición presupuestal importante, se materializó una baja ejecución presupuestal (68%) del presupuesto definitivo. Y, frente a la vigencia 2019, se puede observar que esta modalidad de subsidio se ejecutó en dos fichas de proyecto así: a la BP 04042565 se le asignó un presupuesto inicial (\$460.537.396) y mediante la ficha BP 26001850 se contó con \$1.400 millones adicionales (recursos del crédito), lo cual le permite a la SVSH aumentar el presupuesto definitivo para el 2019 en la modalidad arrendamiento.

Ahora bien, la mirada a la capacidad financiera de la SVSH debe observarse en conjunto con el FEV, pues como se ha resaltado en distintas líneas de este escrito, el Fondo es un instrumento estratégico para la Secretaría, pues es la cuenta especial que le permite asignar las distintas modalidades de SMV. En la siguiente, se aprecia comparativamente el presupuesto inicial ⁴⁹de gastos aprobado para el FEV durante el 2016 al 2019.

Tabla 28. Comparativo presupuesto de gastos aprobado al FEV 2016-2019

Vigencia	Concepto	Recursos propios	Recursos del municipio	Valor Presupuesto aprobado
2016	Gastos	6.042.292.000	25.084.517.600	31.126.809.600
	Funcionamiento	2.490.144.000		2.490.144.000
	Inversión	3.552.148.000	25.084.517.600	28.636.665.600
2017	Gastos	5.278.157.450	14.321.901.550	19.600.059.000
	Funcionamiento	2.375.171.100		2.375.171.100
	Inversión	2.902.986.350	14.321.901.550	17.224.887.900
2018	Gastos	5.680.391.000	3.558.981.125	9.239.372.125
	Funcionamiento	2.272.156.400		2.272.156.400
	Inversión	3.408.234.600	3.558.981.125	6.967.215.725
2019	Gastos	5.504.756.110	1.890.894.646	7.395.650.756
	Funcionamiento	2.114.302.444		2.114.302.444
	Inversión	3.390.453.666	1.890.894.646	5.281.348.312
Total		22.505.596.560	44.856.294.921	67.361.891.481

⁴⁹ Las modificaciones al presupuesto del FEV se autorizan y aprueban por el consejo directivo del FEV, como lo indican los estatutos del FEV (desactualizados).

Fuente: Elaboración propia con base a los Acuerdos expedición de presupuesto y Decretos de liquidación del presupuesto Municipio de Cali a las vigencias 2016-2019

La disponibilidad económica del FEV, muestra que conto con una dotación de gastos de funcionamiento por valor de \$9.251.773.944, estos representan el 41% del total de recursos propios aprobados al FEV. Al igual que, le fueron aprobados por vigencia un promedio de \$2.312.943.486 pesos para sus gastos de funcionamiento para las vigencias 2016-2019. Con relación a los gastos totales para inversión (\$13.253.822.616) con fuente recursos propios, estos representan el 59% del total de recursos propios para gastos aprobados durante el cuatrienio. Y, puede observarse también, que el total de aportes del nivel municipal al FEV para inversión cuatrienio con recursos del municipio fue de \$44.856.294.921. Ahora bien, del total valor presupuesto aprobado, los gastos para inversión representaron una participación del 86% para ser invertidos en subsidios de vivienda municipal en el cuatrienio.

De todas formas, la mayor disponibilidad financiera se halla en la vigencia 2016 y en adelante se deviene una reducción importante de recursos por parte del nivel municipal, pasando de \$25.084.5 millones en 2016 a \$1.890.8 millones en 2019 con destino a gastos de inversión, lo cual podría ser explicado inicialmente por las medidas de saneamiento fiscal del municipio de Cali y por ende son reducidos los aportes municipales. Siguiendo a la Contraloría (2018), lo anterior afectó “la inversión en los proyectos habitacionales y de asignación de subsidios que tiene bajo su responsabilidad el Fondo” (Informe Final Contraloría- Auditoría Regular Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017, 2018, p. 39).

Sin embargo, otro factor que puede explicar la baja en aportes municipales es la débil gestión de la ejecución presupuestal por parte del FEV. Como ejemplo, la lectura al informe Contraloría General de Cali (2018), permite evidenciar que a pesar de que el Fondo conto con

modificaciones presupuestales, el presupuesto definitivo inversión 2017 frente al 2016 disminuyó en 24.117.8 millones. Adicionalmente, los gastos de funcionamiento, develan que para 2017 este concepto se modificó reduciéndose de 2.490.1 millones a 1.922.7 millones y el nivel ejecutorio de la inversión de 2016 fue de 13,1% y para 2017 fue de 41,4%, lo que para el ente de control configura “deficiencias en la gestión administrativa y presupuestal por parte de los órganos rectores del Fondo Especial de Vivienda – FEV” (Informe Final Contraloría- Auditoría Regular Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017, 2018, p. 42). En la tabla 29 puede apreciarse el Comparativo ejecución presupuestal Gastos Vigencia 2016-2017.

Tabla 29 Comparativo ejecución presupuestal Gastos Vigencia 2016-2017

Concepto	Definitivo 2016	Ejecutado 2016	% Ejec. 2016	Definitivo 2017	Ejecutado 2017	% Ejec. 2017
Funcionamiento	2.490.144.000	1.294.969.973	52,0%	1.922.768.160	1.503.999.265	78,2%
Inversión	46.305.662.005	6.086.213.765	13,1%	22.187.771.261	9.181.119.233	41,4%
Pagos a Terceros	22.457.382	22.457.382	100,0%	0	0	0,0%
Totales	48.818.263.387	7.403.641.120	15,2%	24.110.539.421	10.685.118.498	44,3%

Fuente: Informe Final Contraloría- Auditoría Regular Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017 (2018)

De igual forma, el presupuesto inicial de la vigencia 2019 (\$5.281.3 millones) para los gastos de inversión fue adicionado con \$11.578.7 millones, sin embargo, logró un nivel bajo de ejecución del 52, 46 % del presupuesto definitivo para este concepto (tabla 28 y 30). Por otro lado, según la Contraloría de Cali (2020) los subsidios municipales de vivienda modalidad arrendamiento en el marco del PJ durante la vigencia 2019, “solo fueron ejecutados en un 47,84%” (p. 25).

Tabla 30. Ejecución presupuestal Fondo Especial de Vivienda año 2019

Descripción	Ppto inicial	Adiciones	Ppto definitivo	Giros pagos (OP)	% Ejec
Gastos de funcionamiento e inversión	7.395.650.756	11.578.702.815	18.974.353.571	10.240.708.834	53,97
Gastos de funcionamiento	2.114.302.444	0	2.114.302.444	1.396.277.750	66,04
Gastos de personal	1.444.432.504	0	1.444.432.504	1.281.248.624	88,70
Gastos generales	464.869.940	0	464.869.940	99.975.911	21,51
Gastos de inversión	5.281.348.312	11.578.702.815	16.860.051.127	8.844.431.084	52,46
Infraestructura	3.390.453.666	340.000.000	3.730.453.666	262.552.319	7,04
Investigación y estudios	55.506.219	405.454.545	460.960.764	393.650.562	85,40
Subsidios y operaciones financieras	1.835.388.427	10.833.248.270	12.668.636.697	8.188.228.203	64,63

Fuente: Informe CGR auditoría financiera y de gestión al Fondo Especial de Vivienda vigencia 2019 (2020)

Cerrando, es necesario introducirse en las notas de los estados financieros del FEV, pues permiten expresar o aclarar el estado financiero en cuanto al gasto social en subsidios asignados por modalidad derivados de una capacidad financiera en movimiento durante el cuatrienio 2016-2019⁵⁰. Por consiguiente, se observa que la disponibilidad financiera inicial aprobada en 2017 para el SMV modalidad arrendamiento fue de \$907.5 millones⁵¹, la cual para el DAPM (2018) registra con un nivel de ejecución del 100%. Sin embargo, en las notas a los estados financieros de la vigencia 2017 se evidencia una asignación de 1.357 subsidios en la modalidad arrendamiento de enero a diciembre de ese año, por un valor de \$807.3 millones, siendo ello un valor de ejecución inferior a los datos inscritos por parte del DAPM para ese mismo año. Frente a lo anterior, una

⁵⁰ Existen opiniones de otras organizaciones frente a la nota a los estados financieros, las cuales se aprecian en el apartado 3.4.3

⁵¹ La liquidación de este presupuesto fue aprobado y especificado por el FEV mediante la Resolución 4244090103-2017.

explicación podría ser sobre los registros en las notas financieras, pues en estos soportes no se aprecia de manera separada los SMVA *caso fortuito/fuerza mayor* de aquellos subsidios otorgados como SMVAr.

Tabla 31 Gasto público social SMV por modalidad - asignados durante cuatrienio a través del FEV incluido el SMVAr.

Modalidad	2016	2017	2018	2019 *
	3.757.409.317	12.464.962.532	12.374.733.752	8.236.278.436
Vivienda nueva	1.846.179.520		1.694.015.568	8.236.278.436
Vivienda VIS		1.342.188.508		
Vivienda VIP (Altos de santa elena)		4.098.460.950	1.398.524.595	
Vivienda nueva/Usada			175.397.040	
Mejoramiento vivienda	644.660.230	4.686.988.075	5.974.025.932	
Arrendamiento	379.457.480	807.369.719	2.125.095.323	
Hogares en situación desplazamiento	887.112.060	1.403.176.320	1.003.342.194	
Legalización de títulos		9.847.600	4.333.100	
Desmovilizados		116.931.360		

* Dato global en informe FEV nota a los estados financieros- comparativo 2020-2019

Fuente: Elaboración con base a los Estados financieros y sus notas, FEV (2016-2019)

Aunado a lo anterior, en el informe de gestión Municipio de Cali (2017), se evidencio que “a diciembre 31 de 2017, la Secretaría de vivienda social y hábitat, ha asignado Mil Trescientos Treinta y Seis (1336) subsidios municipales de vivienda de interés social modalidad de arrendamiento, a hogares en proceso de reasentamiento, en las Comunas 6, 7 y 13” (p. 566), por valor de \$781 millones de pesos. De nuevo, la disponibilidad financiera ejecutada para asignar subsidios de vivienda en la modalidad arrendamiento reasentamiento, muestra que se presentaron diferencias en distintos registros de información⁵².

⁵² Durante la sesión plenaria concejo de Cali del 7 de julio de 2022, la SVSH expuso el número de subsidios de arrendamiento asignados en el marco del programa PJ, apreciando por ejemplo que en el 2017 se asignaron 1337 subsidios por valor de \$ 778.669.718. Y, el informe de auditoría especial de la Contraloría (2019) al Plan Jarillón a las vigencias 2017-2018 indica 1336 subsidios.

Ciertamente, “la disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal” (Bertranou, 2015, p. 50), por lo que es necesario recomendar que el plan de acción se tome como instrumento de planificación de gerencia tanto para el FEV como para la SVSH, en tanto que puede permitir el control a las metas físicas y financieras; guardando coherencia en los datos informados por las dependencias DAMP, FEV y SVSH. Entonces, puede ser importante que la SVSH cuente con información estadística en la que se pueda identificar de manera diferenciada los subsidios arrendamiento *caso fuerza mayor o fortuito* de los de *arrendamiento-reasentamiento*, al igual que las cifras ejecutadas puedan ir acompañadas del número de subsidios entregados y así mismo puedan identificar cuantos subsidios fueron recibidos por hogar.

3.4 Capacidades políticas

El examen de esta capacidad se realizó desde algunas variables observables propuestas por Bertranou (2015). Primero, de la dimensión *legitimidad del actor estatal*, aludida al grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y/o privadas. Esta dimensión comprende las formas en que se relaciona la SVSH con los beneficiarios (espacios/formas de comunicación en interacción para acercamiento entre la SVSH y la comunidad beneficiaria), las opiniones de autoridades de otras organizaciones y las resistencias públicas al accionar de la organización.

Por otro lado, desde la dimensión/indicador del *Vínculo actor estatal/otros actores* se comprende el patrón de relaciones y sinergias que la SVSH ha establecido, desarrolla/no desarrolla con los actores estatales/no estatales. Y, la tercera dimensión tomada en cuenta es la del *capital de acción interorganizacional*, entendida como aquellas acciones conjuntas entre organizaciones

gubernamental a nivel territorial de Cali o entre organizaciones gubernamentales ubicadas en otras jurisdicciones u otros niveles territoriales, de las que dispuso/dispone la SVSH, cuyo abordaje se da desde las variables observables de los convenios ejecutables firmados con otras organizaciones y los espacios colectivos para la coordinación y articulación de la acción conjunta.

El apartado se desarrolla bajo el análisis de informes de auditoría control interno que evalúan los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS, las comunicaciones de prensa institucional (Plan Jarillón, Concejo de Cali), informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central, notas de prensa, entrevistas personales, entrevistas en video halladas en línea, informes de gestión del municipio de Cali, informes de auditoría de la contraloría (nacional y local), informe de seguimiento personería de Cali, convenios interadministrativos (actas/soportes) y de aquellas autorizaciones legales que afectan la capacidad política del organismo.

3.4.1 Espacios e instancias de Comunicación e interacción SVSH-beneficiarios

Durante el periodo de estudio, se observa que la relación establecida por la SVSH con la futura población beneficiaria de la modalidad del SMVAr, se denota enmarcada desde la recepción de la base de datos hogares PJ por parte de la gerencia PJ y se procede a entablar contacto con el hogar para la documentación faltante con base en procedimiento arrendamiento. Los beneficiarios son entonces “(...) aquellas familias que fueron verificadas desde hace ya 3, 4 años atrás” (Ex Secretario de Vivienda Jesús Alberto Reyes Mosquera, en noticias del progreso Alcaldía de Cali, 30 de agosto de 2018).

Por otro lado, para prorrogarse como beneficiario del SMVAr, la SVSH realizaba apertura de la convocatoria invocada con acto administrativo expedido por el FEV, fijando las fechas de apertura y cierre de la misma, para que la población se postulara. Aunque, desde el entrevistado

Nº 12, “eso era una rutina que muchas veces era así para ellos y para ellos otros no”, pues “se les olvida qué tenían que ir cada tres meses a llevar un documento el mismo documento copias de la cédula y cuando llegaban muchas veces allá, que no podían hacerlo, porque... no... es que no me acordaba, es que no me dijeron” (Entrevista Nº 12, Técnico Administrativo SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022). Sin embargo, otra explicación directa se observa en las resoluciones de postulación para la prórroga, en las cuales se fijaron fechas muy cortas, con rangos de fechas de postulación de 1 a 2 días u otras no superan el rango de 5 a 8 días hábiles, lo que resulta ser casi general en convocatorias para otro tipo de poblaciones.⁵³ En la siguiente tabla 32, puede apreciarse el número de días habilitados.

Frente a esto, para mayo de 2019 se halla un avance significativo donde el trámite de prórroga del SMVAr comienza a surtir sin lugar a convocatoria, teniendo en cuenta que si el listado remitido por el PJ ya había sido objeto de la asignación de SMVAr, por ende se tenía adquirido el derecho a ser beneficiarios, siendo entonces prorrogable hasta la entrega de la vivienda definitiva (Como ejemplo: Resolución FEV 4244091025419 de mayo de 2019, 2019; 4244091029919 de octubre de 2019). Esto es explicado por el organismo, en la necesidad de atender autorizaciones anti-trámites, de una mayor coordinación institucional entre la SVSH y la SGRED atendiendo al principio de colaboración y generación de alianzas intercambiando información y así no trasladar al usuario esta carga operativa (...)” (Resolución FEV 4244091029919, 2019). Según lo anterior, se puede inferir que esto es un avance para permitir agilidad en el procedimiento arrendamiento-

⁵³ Estos tipos de periodo de postulación, resultar ser generales en varias modalidades de subsidios, las cuales tampoco superaron rangos de fechas de postulación de 1 a 2 días u otras no superan el rango de 5 a 8 días hábiles a excepción de la modalidad titulación de predios que establece un lapso de postulación de siete meses (4244.0.9.10.128/18 titulación de predios; 4244.0.9.10.333/18-víctimas del conflicto; 4244.0.9.10.070/18, 4244.0.9.10.104/19-desmovilizados; Resoluciones 4244.0.9.10.324 /18,4244.0.9.10.286/18- vivienda nueva). Ya para el 2021, algunas otras convocatorias en buscaron extender el rango de tiempo para postulación al SMV, un ejemplo es el SMV desmovilizados que mediante la Resolución 4244.0.9.10.129.2021 estableció 11 días hábiles (13-28 de octubre) y con Res 4244.0.9.10.134.2021 modificó las fechas a un total de 20 días hábiles (13 oct al 12 de noviembre), explicado esto en la suspensión de la atención personalizada a los usuarios de la SVSH y el FEV debido a la emergencia COVID 19, atendiendo entonces las disposiciones normativas y son habilitados canales digitales en la página web, para que el beneficiario presente su postulación a través de ese medio. Aunque, para el caso desplazados, en el 2021 según la resolución 4244.0.9.10.098.2021 los días de postulación continuaron siendo cortos, presenciales y con media jornada de atención.

reasantamiento, al “identificar sus intereses comunes entre organizaciones” y el “compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta” (Repetto y Fernández, 2012, p. 49) para movilizar más fácilmente los recursos.

Tabla 32 Resoluciones de convocatoria para la postulación prórroga del SMVA-reasantamiento 2016-2019

Año	Resolución	Fecha apertura	Fecha de cierre	Total N° días reales para postularse	Horario/lugar de atención
2016	44.0.9.10.009 del 28 de enero de 2016	Estas resoluciones son relacionadas en las consideraciones de la resolución 4244091034019 del 30 de noviembre de 2019 sin distinción de fechas. Físicas en línea no se ubican.			Lugar: SVSH-SGOV- FEV Edificio Versalles Avenida 5AN No.20N — 08, Edificio Fuente Versalles 8.00am-1200M; 2.00pm-5.00pm * Centro comercial Río Cauca 8.00am-4.00pm
	4244.0.9.10.043 del veintitrés (23) de mayo de 2016				
2017	4244.0.9.10.11-17 del 21 de febrero e 2017				
	4244.0.9.10.25-17 del 24 de abril 2017				
	4244.0.9.10.119-17 del 11 de agosto de 2017				
	4244.0.9.10.218-17 del 21 de noviembre de 2017	15 de noviembre	20 de noviembre	4	
	4244.0.9.10.219-17	15 de noviembre	20 de noviembre	4	
2018	4244.0.9.10.135-18*	21 de mayo	25 de mayo	5	
	4244.0.9.10.22018	26 de julio	28 de julio	2	
	4244.0.9.10.325-18	23 de octubre	25 de octubre	2	
	4244.0.9.10.363-18	13 de noviembre	23 de noviembre	9	
2019	4244.0.9.10.12	13 de febrero	14 de febrero	2	
	4244.0.9.10.13	15 de febrero	18 de febrero	2	
	4244.0.9.10.14	19 de febrero	20 de febrero	2	
	4244.0.9.10.16	21 de febrero	25 de febrero	3	

Fuente: Elaboración propia con base en las Resoluciones FEV relacionadas.

Ahora bien, el espacio formal de relacionamiento principal inicial se dio en las instalaciones de la SVSH-SGOV ubicada en la Avenida 5AN N° 20N-08 Edificio Fuente Versalles. En el primer piso se cuenta con un punto de atención de radicación de PQRS, el usuario puede elevar de manera presencial sus peticiones quedando estas radicadas a través del sistema ORFEO y tiene la opción de consultar el estado de la atención a través de la página web de la

Alcaldía de Cali⁵⁴ (Informe de auditoría control interno No 44 de evaluación a los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS, 2018). Además del espacio principal anterior, un beneficiario del SMVAr, puede acceder a un segundo espacio, el cual es la Casa de Justicia de Alfonso López⁵⁵ donde se realizaron jornadas de manera conjunta con la SVSH y el Plan Jarillón, entregando los cheques arrendamiento a los beneficiarios. Sin embargo, según las comunicaciones Plan Jarillón (2018), si un hogar no reclamaba el cheque de SMVAr, este debía acercarse a la SVSH en el primer piso debido a que “el recurso no es acumulable”, al igual que para actualizar datos de contacto, debían acercarse los puntos de atención (Comunicaciones Plan Jarillón, 2018).

Se reconocen entonces espacios dispuestos para el trabajo conjunto donde se renovó de manera periódica el SMVAr hasta la entrega de la vivienda definitiva, en “espacios abiertos para la concertación” por ejemplo en el CALI 6, 7, 14 y el 21 (Gerente Plan Jarillón, Juan Diego Saa Tafur, en Guardianes del Jarillón Alcaldía de Cali, 22 de septiembre de 2018; Gerente Plan Jarillón, Juan Diego Saa Tafur, en Guardianes del Jarillón Alcaldía de Cali, 22 de mayo de 2018; Entrevista N° 12, Técnico Administrativo SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022). Y, “(...) ahorita es en automático, no se hace convocatoria, sino que ahora automáticamente sabemos cuántas personas van a recibir el cheque” (Entrevista N° 12, Técnico Administrativo SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Otras formas instaladas desde el municipio, para establecer comunicación con la SVSH, son los formatos en línea donde un usuario del SMV da a conocer su nivel de satisfacción observando la modalidad que corresponde (Alcaldía de Cali, 2019c). La tabla siguiente,

⁵⁴El enlace de consulta es: https://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/46368/consulte_el_estado_de_su_solicitud/

⁵⁵ En la casa de justicia de Alfonso López, funciona desde el año 2017 la oficina de atención del Plan Jarillón funciona, donde los usuarios pueden acceder e informarse de su situación como población objeto de reasentamiento.

representa la aplicación de las encuestas de medición del nivel de satisfacción por parte de la SVSH, en la cual puede observarse una satisfacción en promedio del 61% en el último semestre de los años 2018 y 2019⁵⁶, a su vez que se evidencia periodos de medición con un bajo número de aplicación de la encuesta⁵⁷, lo que permite inferir que estas encuestas no son una muestra representativa para el proceso de servicio de vivienda social, con la cual se pueda conocer la satisfacción de tramites o servicios prestados en cuanto al subsidio de vivienda municipal. Lo anterior, concede la razón a la oficina de control interno de Cali en su informe de auditoría No 35 de evaluación a los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS, en que la SVSH en el año 2019 no cumplió “con las condiciones y/o fechas establecidas de corte establecidas” para enviar las encuestas de satisfacción que se hubieren aplicado en ese periodo al líder de proceso (p.16).

Tabla 33. Encuestas aplicadas en la SVSH al III y IV trimestre de las vigencias 2018 -2019

Vigencia	Periodo	Malo	Bueno	Regular	Excelente	Total
2018	jul-sep	0	2	0	3	5
	oct-dic	0	14	0	7	21
2019	jul-sep	0	23	0	37	60
	oct-dic	0	1	1	7	9
Total		0	40	1	54	95

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central (2018,2019)

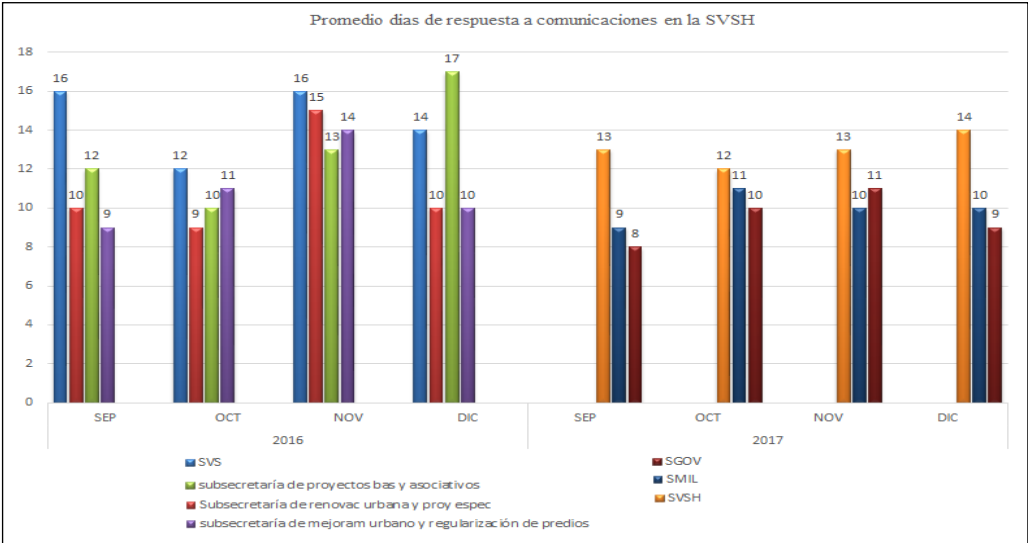
Según los informes de seguimiento a la atención PQRS a nivel central (2016, 2017), durante el último cuatrimestre de la vigencia 2016-2017, el organismo de vivienda registró cumplimiento frente a los días promedio de respuesta de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1755

⁵⁶ Según la encuesta de percepción ciudadana de Cali como vamos, la SVSH en general tuvo una imagen favorable en el año 2018 del 60% y para 2019 descendió 5 puntos porcentuales.

⁵⁷ Esta baja medición del nivel de satisfacción en la SVSH es una tendencia que se refleja al año 2020 y 2021, en las que se aplicaron 5 y 6 encuestas respectivamente durante esas anualidades (informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central (2020, 2021).

de 2015. A continuación, se detallan los días promedio de respuesta que cada una de las dependencias han utilizado para atender las solicitudes presentadas por los usuarios, registradas por Orfeo.

Figura 5. Promedio días de respuesta a las comunicaciones en la SVS Vs SVSH.



Fuente: Elaboración propia con base en informes de seguimiento a la atención PQRS a nivel central (2016, 2017)

Con relación al periodo 2018-2019, la oficina de control interno (2018,2019), ubica a la SVSH dentro de los organismos que incumplieron los requisitos establecidos por la Ley 1755 de 2015 afectando a los estándares de atención de las PQRS en un 53,33% y 40% respectivamente, como un factor que puede impactar negativamente “(...) al no garantizar el efectivo ejercicio del derecho de petición y congestionar el aparato judicial con la acción de tutela (...)” (Informe de auditoría evaluación a los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS, No 44, 2018; No 35, 2019). En la siguiente tabla 34, se puede observar que, de las comunicaciones recibidas para el último semestre del año 2018, el 16% se atendió respuesta de manera vencida y el 84% a tiempo. Y, en el año 2019 el 22% de las comunicaciones comprenden

gestión de respuesta vencida y el 77% a tiempo. Lo anterior, hace inferir que la SVSH tuvo una tendencia de incremento de comunicaciones tratadas de manera vencida.⁵⁸

Tabla 34. Cumplimiento de la normatividad en atención a las comunicaciones recibidas.

Vigencia	Periodo	Total a tiempo	Total vencido
2018	ene-mar	*	
	abr-jun		
	jul-sep	1050	239
	oct-dic	898	130
2019	ene-mar	797	194
	abr-jun	1285	316
	jul-sep	677	330
	oct-dic	1108	203

* No se registran datos para ningún organismo en estos periodos en informes.

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central (2018, 2019)

Una explicación institucional al incumplimiento en las respuestas a PQR y el que se haya incurrido en vencimientos de términos, es que “los PS migran los Orfeo a otras bandejas y no dejan al día los oficios resueltos” (Acta reunión SVSH, anexo al acta de gobierno, 2019). De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que, aunque la SVSH cuente con varios canales institucionales (Ventanilla PQRS, punto de atención al ciudadano, ORFEO y formularios en línea) como mecanismos de comunicación e interacción con los usuarios, estas fueron aptitudes que se vieron limitadas por la falta de atención oportuna a las respuestas dando lugar a no conformidades por incumplimientos normativos, de los procedimientos y del modelo integrado de planeación y gestión. Por otro lado, el bajo número de encuestas de satisfacción aplicadas, al igual que la demora en el envío de estas al líder del proceso de atención al usuario podría haber debilitado el fortalecimiento en las relaciones con los diferentes usuarios incluido el SMVAr.

⁵⁸ De octubre a diciembre de 2020, de comunicaciones a las que se generó respuesta fueron 1207, de las cuales el 80% fue a tiempo y el 20% de manera vencida. Y, de enero a septiembre de 2021, el total de comunicaciones a las que se generó respuesta fueron 3.017, siendo el 57% a tiempo y el 43% de manera vencida. (informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central (2020, 2021). La tendencia parece resistir.

3.4.2 Resistencias públicas genéricas al accionar de la organización

Entre el 2016 y el 2019, varios momentos de resistencia emergieron como una forma de visibilidad haciendo frente a las acciones públicas municipales a través de la asistencia a citaciones de control político, ejerciéndose la protesta como defensa del territorio, el rechazo al subsidio de arrendamiento, al igual que recurrir a la tutela como mecanismo para el restablecimiento de derechos considerados como vulnerados (la sentencia de tutela como nuevas autorizaciones legales para asignar el SMVAr y la garantía para acceder a una vivienda digna). Durante estos momentos, tanto la Defensoría del Pueblo como el Concejo de Cali se convierten en los espacios políticos formales para estas comunidades, en espacios de notoriedad en el cual ponen en duda la legitimidad del accionar público. En la siguiente tabla se registra la forma como la comunidad hizo visible su resistencia al accionar público durante el 2016 al 2019 y que actualmente desde la mirada corporativa del Concejo de Cali, estarían estando presentes porque “el proyecto nunca fue compartido y socializado y consensuado con la comunidad” y que “cuando un gobierno local no asume políticas en articulación con las comunidades siempre va haber resistencias” (Entrevista N° 9, Concejal A, en conversación con la autora, octubre de 2022). Adicionalmente, que no se logra solucionar porque “ellos le atribuyen al tiempo y ellos dicen que va mucho tiempo, que allá han pasado muchas personas que han vivido 20 años (...) que de la noche a la mañana venir y compensarles con un subsidio de arrendamiento (...)” y para ellos “no les es justo tener ese tipo de retribución (...)” (Entrevista N° 10, Concejal B, en conversación con la autora, octubre de 2022).

por ejemplo en el 2014 cuando se desaloja a todo el sector de Venecia y Las Vegas que fueron donde nosotros llegamos al proyecto de plan Jarillón, lo que hicieron fue llegar a sacar la gente, la sacaron, la sacaron de manera abrupta, (...), la sacaron de manera violenta, agredieron a personas, (...), lo cual evidencia que no hay un proceso interinstitucional ni planificado de cómo tiene que hacerse las cosas y no solamente

la sacaron sino que la dejaron al libre...., ósea muchos de ellos dicen no haber recibido subsidios ni de arrendamiento (...) (Entrevista N° 9, Concejal A, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Tabla N° 35. Resistencias públicas genéricas al accionar de la SVSH.

Fecha	Actor estatal/no estatal /comunidad	Forma/lugar de resistencia	Cuestión/Asunto/Preocupación/ Reclamo	Impulso/acuerdos/solución ó respuesta a la resistencia
2015	Consejo comunitario Playa Renaciente	Acción de tutela	Derecho a la consulta previa	Sentencia de Tutela de Segunda instancia No. 760013110010-2015-0006401 proferida por la Sala de Decisión No. 2 en el año 2015. A la fecha, continúan las mesas técnicas para la definición del reasentamiento colectivo.
2016	SGRED, Gerencia del PJ, Concejal Patricia Molina, Comunidad Venecia las Vegas y otros	Audiencia informativa PJ convocada por el Defensoría del Pueblo	Demolición Venecia la Vegas sin previa notificación, sin nombre y dirección, violación de los derechos. (Jakelin Ariza-habitante Jarillón, en conversación con la Asociación para la Investigación y la acción social-Nomadesc 21 de noviembre, 2016). La comunidad reclama reubicación con vocación campesina. Expone que Municipio realiza desalojos en territorios privados que no son del municipio y se requiere de otras instancias (Gerardo Quintero- Representante Asociación Venecia Las Vegas, en conversación con la Asociación para la Investigación y la acción social-Nomadesc , 21 de noviembre, 2016). Configuración de irregularidades, arbitrariedades, acciones y procedimientos injustos en contra de las comunidades (Concejal Patricia Molina en conversación con con la Asociación para la Investigación y la acción social-Nomadesc , 21 de noviembre, 2016).	Defensoría acuerda instalar mesa social de concertación, dialogo y negociación con las comunidades (voceros líderes) y la administración municipal, para la exposición concreta de las problemáticas y propuestas lideradas por la comunidad.
2017	Familias y líderes habitantes del Jarrillon (Brisas del Cauca)	Protesta en Alcaldía de Cali/Acción de tutela	Derecho a la consulta previa “ (...) por ser comunidad afrodescendiente...” (Adriana España-Presidenta del Consejo Comunitario Brisas del Cauca en entrevista con el Diario ADN, 24 de marzo de 2017)	Fallo de segunda instancia del Juzgado 11 Laboral del Circuito de Cali, deja en firmeza que este Consejo comunitario “no logró reunir un mínimo de elementos que materialmente dieran certeza sobre la presencia de una comunidad legítimamente étnica” (Diario de Occidente, 2018).
	Comunidad brisas del Cauca		Reubicación “(...) con vivienda digna no con subsidios de arriendo”, “(...) eso se puede dilatar y luego la gente se queda sin nada” (Carlos Cifuentes-Líder de la Zona en entrevista con el Diario ADN, 24 de marzo de 2017)	“Mucha desinformación” (Diego Saa-Gerente PJ en entrevista con el Diario ADN, 24 de marzo de 2017). Entrega de apartamentos en Torres de la Paz para el mes de julio de 2017. Sin embargo, entregas en este proyecto se dieron en 2019.
	Familias y líderes habitantes del Jarrillon	Corporación Concejo de Cali	Procedimientos adoptados para reubicar a más de 8 mil familias. “...sacados a la fuerza de sus unidades familiares y en la actualidad muchas no reciben la compensación económica para pago de arriendo ni han sido notificados de la nueva vivienda donde serán reubicados”	Concejala Audry María Toro Echavarría: ante la falta de tierras para reubicar familias del jarrillon en Cali, el programa debería proponer que se otorguen subsidios para la vivienda usada.
	Cuerpo corporativo Concejo de Cali		Cuestiona legitimidad sobre por cuánto tiempo el Municipio subsidia el arrendamiento de las familias a reubicar.(Concejal Richard Rivera Campo). Aclarar los problemas que se detectan y hacen que las familias no alleguen la documentación (Concejal Richard Rivera Campo). Investigar sobre fichas caracterización de las familias a reubicar , ya que podían estar siendo alteradas por quienes las administran (Concejal Carlos Andrés Arias Rueda) Comunicaciones y Relaciones Corporativas Concejo de Cali. (1 de mayo de 2017).	Segundo Vicepresidente del Concejo, Jacobo Nader Ceballos, solicitó al gerente PJ Juan Diego Saa, iniciar la revisión e investigaciones necesarias para aclarar la denuncia de fichas de caracterización. Concejal Flower Rojas Torres: sugirió continuar con el control político al Plan Jarillon y demandó de los órganos de control revisar la problemática que surge con la entrega de recursos a las familias a reasentar. Comunicaciones y Relaciones Corporativas Concejo de Cali. (1 de mayo de 2017).

2017	Comunidad Sector la Paz y Rodrigo lara Bonilla	Protesta	Moradores originarios reclaman su zona verde, como única zona verde de los barrios aledaños. “de las 234 familias, cada familia dejó 2 metros con 50 para que esta zona verde estuviera aquí (...)” (Heidy Ramirez, habitante del sector en entrevista con Pazífico noticias, 2017).	Instauración de tutela por la comunidad, con resuelve improcedente en primera y segunda instancia
	Plan Jarillón		Zona “no es apto para esta intervención” (Aida Rocio Sánchez, habitante de la zona en entrevista con El País, 24 de noviembre de 2017).	
	Constructora Enlace SAS		proyectos sí se han socializado y no una sola vez entre los vecinos de estas zonas en el Distrito de Aguablanca, como La Paz y El Pondaje. (Juan Diego Saa en entrevista con el Tiempo, 25 de julio de 2017)	
2017	Adultos Mayores	Acción de tutela e impugnación de la misma	“el predio nunca ha sido de la comunidad, el predio ha sido un predio privado (...), no existe en correntías no hay nada que perturbe no hay aguas subterráneas (...)” (Carlos Alberto Gutierrez, Representante Legal Constructora Enlace, en entrevista con Pazífico noticias, 31 octubre de 2017).	Gobernación del Valle indica que los únicos poseedores del predio es Enlace S.A.S.(Carlos Alberto Gutierrez, Representante Legal Constructora Enlace, en entrevista con Pazífico noticias, 31 de octubre de 2017).
2018	Adultos Mayores	Acción de tutela e impugnación de la misma	Inclusión en el componente social para garantizar el subsidio de arrendamiento.	Resoluciones FEV 424409102017 del 17 abril de 2017 y 4244091030418 del 27 de septiembre 2018 motivadas por la sentencia de N° 19 y el fallo N° 013 de segunda instancia ordenándose la asignación del SMVA a favor de accionantes que demostraron la no posesión de otros inmuebles
2018	líderes sociales del Jarillón	Protesta CAM (un mes)	Bajas garantías al momento de salir de su territorio y que no les eran atendidas sus solicitudes, (...)” se requirió “(...) llegar a un acuerdo para tener derecho a una vivienda digna” (Flor María Valencia, representante legal de Raíces del Pacífico del sector Las Palmas, en el corregimiento de Navarro, en entrevista con el noticiero 90 minutos, 2018).	Impulso relacional Estado/Sociedad (cara a cara) 6 de septiembre de 2018 - audiencia con la comisión de Derechos Humanos del Senado en el escenario político del Concejo de Cali, formalizando denuncias públicas. (Comunicaciones y Relaciones Corporativas Concejo de Cali, 2018),
2019	Adultos Mayores	Acción de tutela	Inclusión en el programa de vivienda del componente social P.J.	No realizar desalojos “(...) cuando la reubicación sea incierta o que se asegure de la entrega de un subsidio de arrendamiento o una vivienda temporal hasta que se garantice una solución de vivienda definitiva” (Corte Constitucional -Sentencia T 547, 2019).

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas en línea, comunicaciones de prensa y videos 2015-2019

La anterior tabla, refleja que surgieron grandes preocupaciones frente al SMVAr. También, las comunidades describen haber recibido “(...) un subsidio de 700 mil pesos (...)” y adicionando que “(...) pagan su primer mes de arrendamiento, después se quedan en ceros y van a reclamar a las autoridades y solo se quedan esperando a que los llamen (...)”. Además cuestionando que: el “Plan Jarillón que está compuesto también por la Secretaría de Vivienda nos tiene en una forma crítica, (...)” y que lo único que les quedaba era el organizarse y “resistir” (Luis Alberto Romero habitante del Barrio la Florida Comuna 13, en entrevista con Avispa Midia el 10 de octubre de

2019). Resistir para ellos es hacer frente a los “(...) los invisibles” haciendo referencia a personas que según ellos fueron consideradas en el censo que algunos denominan como “un acto engañoso” (Laura Buitrago habitante del Barrio la Florida Comuna 13, en entrevista con Avispa Midia⁵⁹ el 10 de octubre de 2019).

Todo lo anterior, hacen inferir que durante el periodo de estudio la comunidad que habitaba el Jarillón y las lagunas, no le dieron legitimidad al Decreto 4110.20.0480 de agosto 29 de 2016 que inscribe como objeto el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento PJ. También, puede observarse que son las resistencias mismas, las que pueden explicar el empuje dos años después, para tomar medidas por las demoras con la entrega de las soluciones habitacionales y se decreta en el 4112010200153 de abril de 2018 el establecimiento de otras compensaciones para que mediante la modalidad adicional de vivienda usada urbana o rural o lote para construir en este y pudiendo así acceder más rápido a una vivienda a fin de no limitar su acceso y reducir la permanencia bajo la modalidad de SMVAr. Y, también evitar quedar “viviendo en arriendo” pues para algunos era “algo incierto” y “no les estaban cumpliendo con el arriendo” (Eberto Mejía-Lider Brisas del Cauca en entrevista con Medio de comunicación mi comuna, 2017). Frente a las evidencias que las comunidades hacen observables, se infiere que se constituyeron como un indicador de capacidad política que permitió empujar deliberaciones, hacia la introducción de nuevas decisiones producto de “consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” (Repetto, 2004, p. 21). Unas manifestaciones que se muestran como exigencias “sobre el procedimiento de toma de decisiones” (Bertranou, 2015, p. 54).

⁵⁹ Es un grupo conformado por comunicadores e investigadores independientes multidisciplinario y se nutre de experiencias, proponiéndose ser partícipe de los acontecimientos políticos, sociales, ambientales y económicos de las cotidianidades.

Otra inferencia, es que las resistencias también se convierten en generadoras de las opiniones de otras autoridades legítimas frente al accionar público. Las resistencias públicas pueden enviar mensajes de atención a las autoridades asignadas (procuraduría, contraloría, personería, etc.) y a las autoridades de balance (ejecutivo, legislativo, judicial), dando lugar a nuevos flujos de información entre estas y tomen lugar hacia un mayor control y refuerzo institucional⁶⁰.

Definitivamente, las resistencias públicas es una variable externa “(...) que puede afectar el despliegue de la capacidad” (Bertranou, 2015, p. 43).

3.4.3 SVSH y su vínculo con otros actores estatales y no estatales

Tabla N° 36. Vinculo actoral de la SVSH con otros actores para el SMVAr.

Nombre del Actor	Tipo de Actor		Nivel Territorial	Tipo de vinculo/relacionamiento
	Público	Privado		
Fondo de Adaptación	X		Nacional	Rol principal de cofinanciador y acompaña al municipio de Cali en la búsqueda de alternativas para culminar las actividades del reasentamiento. Suscribe convenios interadministrativos y sus perfeccionamientos con base en las justificaciones y sustentaciones dadas por las dependencias del municipio. (Ejemplo, SVSH solicito disminución de los aportes del SMVA mediante otro sí 2 al Convenio 016 de 2017, en el año 2019).
Municipio de Santiago de Cali	X		Municipal	Segunda parte cofinanciadora (demoliciones y SMVAr), identificar los hogares beneficiarios, realizar la verificación de cruces de propiedad y/o subsidios y realizar la caracterización socioeconómica de la población, poniendo disposición recursos de tipo humano, técnico, administrativo y financiero garantizando el desarrollo del convenio, “brindar, orientar, asistir y tramitar para efectos de la verificación de los beneficiarios de este tipo de subsidio” (Cancillería Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, 2019, p. 30).
SVSH	X		Municipal	Expide el acto administrativo de la compensacion de relocalizacion temporal. Previa a la diligencia de restitución, relacionando las unidades sociales a otorgarsele la compensación (0,30 del SMLMV). Y, a traves del FEV es otorgado subsidio de arrendamiento.
Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres y Emergencias	X		Municipal	Como garante de la implementación, ejecución y continuidad de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio de Santiago de Cali consolida, depura y reporta a la SVSH la base de datos de los hogares. A su vez esta facultado para coordinar interinstitucionalmente con la SVSH para el seguimiento a los recursos económicos, físicos y humanos comprometidos en lo pactado con el FA.
Fundación para el desarrollo integral- Propacífico		X	Mcpal/Deptal del corredor pacifico	Designado por el fondo, bajo el rol de supervisor del convenio interadministrativo 016 de 2017, quien eleva ante el FA las solicitudes de modificación al mismo con base a las justificaciones de los actores, indicando nuevos plazos y consideraciones necesarias a ser perfeccionadas por el FA, que han sido previamente conceptualizadas y avaladas por el supervisor.

⁶⁰ Desde O’donnell (2001), las asignadas pueden “prevenir o disuadir acciones ilegales” y pueden “hurgar las agencias que tutelan”, aunque las de balance pueden resultar reactivas, toscas, intermitente o generadoras de conflictos.

Fuente: Elaboración con base en el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación N° 001 de 2015, el Convenio 016 de 2017, Decreto 0480 de 2016.

Aun cuando se analiza este vínculo actuarial a partir de los documentos directrices de política y convenios de trabajo conjunto frente al SMVAr como actividad asociada al reasentamiento, estos vínculos son observados por otros en que “siempre se tiran la pelota”, donde ejemplifican que gestión del riesgo dice “estamos mitigando en riesgo ya ahí en adelante quién tiene que garantizar el acceso a una vivienda digna pues es la secretaría de vivienda (...) y se ve “mucha desconexión entre lo que se tiene que hacer” y que “no hay un enfoque interinstitucional” (Entrevista N° 9, Concejal A, en conversación con la autora, octubre de 2022). También, los vínculos actorales son descritos como “tortuoso” y sin “armonía” donde los actores públicos son vistos por la ciudadanía como “opresores” y que aunque

el funcionario está en su deber porque tiene que aplicar la norma, tiene que aplicar la política pública. Pero allí es donde viene o le falta un proceso de mayor socialización de hacer entender de que amerita todo el tiempo que se le pueda brindar en un tema de armonización, de socialización de trabajo social con las personas que habitan esos sectores para que (...) lo puedan entender, de que es una función que ellos están cumpliendo y es un respeto a la norma (...) a una política pública que tienen que atender, que si no, ellos son sancionados y ellos tiene que pagar bien sea con multa o con sanciones disciplinarias. Y, porque no, con sanciones penales si llegase algo a suceder. (Entrevista N° 10, Concejal B, en conversación con la autora, octubre de 2022).

3.4.4 Convenios ejecutables firmados con otras organizaciones

Se apreció rápidamente en el capítulo 2, la existencia de marcos de cooperación interadministrativos estableciéndose compromisos para garantizar recursos aportados por las partes organizacionales (FA-Municipio de Cali). Sin embargo y aunque en esta variable observable es el Municipio quien firma junto con el FA, fue la antigua SVS y la actual SVSH uno de los actores encargados de llevar a cabo actividades tanto para los subsidios de arrendamiento

como para la construcción de vivienda. Ahora bien, para el periodo de estudio se han hallan dos Convenios: el actual convenio interadministrativo el N° 016 de 2017⁶¹ firmado en noviembre de 2017 y el Convenio interadministrativo 006 de 2015 culminado en junio de 2016. Estos convenios en general reglan obligaciones, productos y aportes de cada una de las partes. Una obligación, es que el municipio de Cali preste el apoyo con los subsidios de arrendamiento en aquellos casos aplicables. Además de lo anterior, se perfeccionó en el Convenio 016 de 2017 la necesidad de aportar recursos que los hogares puedan adquirir tanto vivienda nueva unitaria como vivienda usada y/o lote apto para construcción en cualquier parte del territorio nacional y así poder avanzar en las metas del reasentamiento. Una nueva alternativa que puede explicarse no solo en las funciones y autorizaciones dadas de la SVSH, sino también a través de la antigua SVS quien propuso en noviembre de 2015, la necesidad de ampliar oferta de vivienda (Acta de reunión comisión de empalme Plan Jarillón, 2015, p. 4).

Respecto al Convenio 006 de 2015, puede inferirse que este se vio afectado en el cumplimiento de metas por la falta de reglamentación actualizada, pues para octubre de 2015, apenas se tenía formulada la modificación del Acuerdo 049 de 1999 (SMV), influyendo así en que en algunas ocasiones el subsidio no se pudiera aplicar los subsidios de vivienda (Presentación Secretaría de Vivienda Social Comisión de Empalme Cali Empresa de Todos, 2015). Ello hace inferir el porqué de la baja ejecución financiera de la SVS durante el plazo convenido en el convenio 006 de 2015. A continuación, se observan comparativamente las obligaciones, productos y aportes de las entidades intervinientes de los convenios interadministrativos N° 006 de 2015 y el N° 016 de 2017. A nivel del municipio, se observan solo las obligaciones específicas

⁶¹ El convenio 016 de 2017 ha contado con varias prórrogas. Al cierre de la vigencia 2019, el municipio de Cali contaba con otro sí N° 2 y actualmente, sus prórrogas y perfeccionamiento van en el otro sí N° 5 (Fondo de Adaptación, 2022). Los términos y condiciones de este se derivan del convenio marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero N° 001 de 2015 firmado en abril de 2015. A la fecha, el perfeccionamiento de este convenio va en el otro sí N° 11 firmado en noviembre de 2021. Su liquidación formal se produjo en el año 2018.

concernientes al componente de reducción de la vulnerabilidad social y las cuales se encontraron más relacionadas con el subsidio de vivienda modalidad de arrendamiento.

Tabla N° 37. Obligaciones específicas componente Reducción de la vulnerabilidad física y social relacionadas con el subsidio de arrendamiento.

Objeto Convenio 006 de 2015 Inicio: junio 24 de 2015 Terminación: junio 23 de 2016		Definir a partir de las estrategias existentes, el plan de reasentamiento para los hogares en riesgo no mitigable del Macroproyecto Jarillón de Cali e iniciar su implementación, incluida la estructuración de proyectos de vivienda y la adquisición de vivienda e infraestructura asociada, para la población beneficiaria.	
Objeto Convenio 016 de 2017 Convenio inicial: nov 9 de 2017 Otro sí N° 1: julio 11 de 2018 Otro sí N° 2: nov 8 de 2019		Aunar esfuerzos entre el FA y el Municipio de Cali, para ejecutar actividades relacionadas con el reasentamiento del Plan Jarillón de Cali, específicamente para la entrega de compensaciones económicas, para adquisición de vivienda nueva unitaria, usada o adquisición de lote que incluya construcción de vivienda, en desarrollo del componente "Reducción de la vulnerabilidad física y social frente a la amenaza por inundación" y las obligaciones pactadas en el Convenio Marco 001 de 2015.	
Municipio de Cali		Fondo de Adaptación	
Convenio 006 de 2015	Convenio 016 de 2017	Convenio 006 de 2015	Convenio 016 de 2017
Definición de la reglamentación para el reasentamiento por riesgo no mitigable.	Definición de la reglamentación para el proceso de reasentamiento en las modalidades de vivienda (nueva, usada o lote que incluya construcción de vivienda)	Aportar los recursos contrapartidas, para la ejecución de los recursos del convenio.	Aportar los recursos comprometidos en este convenio.
Caracterización de la población y grupos.	Actualización de la caracterización de la población y grupos.	Vigilar el desarrollo y ejecución del convenio a través del supervisor delegado por el Fondo.	
Sensibilización y socialización de los hogares beneficiarios del proyecto. 7852 hogares identificados.	Sensibilización y socialización de los hogares beneficiarios del proyecto.	Formular a través del supervisor del convenio, las sugerencias por escrito sobre las observaciones que estime convenientes sobre el desarrollo del convenio.	
Definición de la estrategia de acompañamiento social acorde con los diferentes grupos en la zona.		Apoyar el reasentamiento de los hogares localizados en las zonas de riesgo no mitigable, específicamente en el acompañamiento social a la población y la apropiación de esta del nuevo territorio.	*
Definición de una estrategia para la reactivación social y económica para los diferentes grupos existentes en la zona.			
Adecuar espacios para la atención de los ciudadanos.	Adelantar actividades de gestión social encaminadas a orientar la intervención social para operativizar la estrategia de vivienda y que los hogares tengan acompañamiento en el proceso.		
Realizar el monitoreo de las condiciones de riesgo no mitigable y en los casos que se requiera realizar la evacuación y prestar el apoyo-subsidio arrendamiento en los casos que aplique.			
Estructurar e implementar proyectos de vivienda; en los que se prevea la asignación de recursos para la construcción de los equipamientos sociales.	*		

*De 2017 a 2019, esta obligación no registra convenida.

Fuente: Elaboración con base en los Convenios interadministrativos N° 006 de 2015 y el N° 016 de 2017.

Tabla N° 38. Productos/actividades pactadas en los convenios 006/2015 y 016/2017.

Convenio 006 de 2015		
Productos/actividades	Aporte Municipio Cali	Aporte FA
Plan de Gestión Social (SVS)	3,345,944,000	
Construcción de Vivienda (SVS)	3,971,680,000	
Lotes para proyectos de vivienda (SVS)	13,397,354,000	
Vivienda		19,330,500,000
Total aportes	20,714,978,000.00	19,330,500,000
Convenio 016 de 2017 (Convenio inicial Nov9/2017 y Otro si N° 1: julio 11 de 2018)		
Productos/actividades	Aporte Municipio Cali	Aporte FA
Demoliciones (Sec Infraestructura)	1,900,000,000	
Subsidios de arrendamiento (SVSH)	998,250,000	
Compensaciones económicas para soluciones de vivienda		51,640,190,000
Costos por honorarios del operador vivienda		1,549,205,700
Total aportes	2,898,250,000	53,189,395,700
Convenio 016 de 2017 (Otro sí N°2: nov8 de 2019)		
Productos/actividades	Aporte Municipio Cali	Aporte FA
Demoliciones (Sec Infraestructura)	23,661,675	
Subsidios de arrendamiento (SVSH)	18,859,325	
Compensaciones económicas para soluciones de vivienda *		28,452,942,000
Costos por honorarios del operador vivienda		853,588,260
Total aportes	42,521,000	29,306,530,260

* SGRED opera (implementa, ejecuta y ordena el gasto) y SVSH supervisa temporalmente técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la operación de esta, efectuando análisis a las nuevas modalidades de viviendas convenidas (Decretos 4112010200153, 2018; 4112010200572, 2018).

Fuente: Elaboración con base en los Convenios interadministrativos N° 006 de 2015 y el N° 016 de 2017.

Con respecto a la anterior, según el acto de liquidación del convenio 006 de 2015 (2018) este tuvo fecha de terminación en junio de 2016 y la antigua SVS fue la dependencia que contó con mayores aportes financieros del nivel municipal. Sin embargo, indica que el avance financiero

fue de 6.42%⁶² (Acta de Liquidación Convenio 006 2015 FA-CALI, 2018, p.5). Estos avances, fueron vistos como “(...) las actividades más representativas de los recursos no ejecutados” correspondientes a “lotes que aportaría para proyectos (...) VIP, así como subsidios de alquiler y de vivienda por la suma de \$17.369.034.000 (...)”. Según el acta de liquidación Convenio 006 2015 FA-CALI (2018), la ejecución “(...) no se logró por dificultades asociadas a estudios de títulos, definición de linderos, avalúos (...)” (p. 5). Ello pues, es una explicación similar a las dadas en el Convenio 016 de 2017⁶³, siendo una de las causas el alto costo de la tierra.

Ahora bien, todo lo que antecede puede explicar y reafirmar la conjetura de que a mayor tiempo demora de entrega de la vivienda o solución habitacional VIP, mayor podría ser el tiempo durante el cual los hogares reciban el subsidio SMVAr y por ende sea superado el monto de SMMLV establecido para asignar subsidios de arrendamiento-reasentamiento por hogar beneficiario. Entonces, la conjetura se puede explicar también concediéndole la razón a la opinión de otras organizaciones como la CGR, frente a que “a partir de enero del 2018, la Alcaldía ha pagado por arrendamiento, el valor de \$6.199.137.969, equivalentes a 107 Viviendas VIP (1 VIP = 70 SMMLV)”. (Informe CGR Auditoria de Cumplimiento al Fondo de Adaptación a la vigencia 2019, 2020, p. 152).

Concedida la razón, puede inferirse que tanto la propuesta para ampliar otras alternativas de modalidad de vivienda y en especial las opiniones de otras organizaciones como la CGR han sido las precipitadoras de la toma de nuevas acciones conjuntas⁶⁴, pues desde finales de 2017 con

⁶² Las demás dependencias que cooperaron en el Convenio 006 de 2015 registraron avances financieros por debajo del 1%: Dirección de recursos físicos 0,12%; secretaria de gobierno 0,36%; Infraestructura 0,96%; bienestar social 7, 28% y educación 0,64%.

⁶³ Aunque el Convenio 016 de 2017 continua vigente, justifica que los Decretos 4110200480/ 2016 y el Decreto 4110200522 de 2016, se permitía compensar a los beneficiarios de manera limitada para reubicar en la modalidad de vivienda nueva, con exclusividad a aquellas construcciones contratadas por el FA por medio del operador de vivienda como lo había establecido el convenio marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero N° 001 de 2015. Por otro lado, consideran las partes que el déficit cuantitativo a causa del alto costo de la tierra e infraestructura de servicios públicos generaron “(...) dificultades para la provisión de vivienda nueva de interés prioritario (VIP de 70 SMLMV) en el municipio de Santiago de Cali” (Convenio Interadministrativo 016 FA-Cali, 2017, p. 6).

⁶⁴ En el otro sí N° 2 al convenio 016 de 2017 se aprecian momentos tendientes como debilidades en los acercamientos para negociar, concertar y alinear estratégicamente otros roles de los actores SGRED y la SVSH.

el otro sí N° 5 al Convenio de cooperación financiera 001 de 2015, se muestra como afectada a la capacidad política y la capacidad legal hacia la búsqueda de legitimidad, al tomar medidas para enfrentar demandas de la población eficientemente (con vivienda usada o lote) y a su vez para atender a la opinión sobre el exceso de pagos de subsidios de arrendamiento al no lograr la reubicación dentro de la planeación pública. De acuerdo con Nogueira Martínez (2010), “la coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución”, condicionando mutuamente a la coherencia, al objetivo buscado (p, 18).

Aunque, desde la SGRED se reconoce que existen “(...) casos de familias que a hoy llevan 5 años⁶⁵ en este subsidio, que ya no tiene nada de temporal (...) no puede ser un subsidio que se prolonga en el tiempo por años (...) ¿qué necesitamos? (...), que se materialicen las soluciones de vivienda (...)” (Elí Schneider, Gerente del Plan Jarillón, citación a sesión plenaria Concejo de Cali, 6 de julio, 2022). Siguiendo a Repetto y Fernández (2012), continuar avanzando en niveles de coordinación, puede permitir el uso eficiente de los recursos públicos.

3.4.5 Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta

Al interior de la Administración Municipal, la SVSH es una de las dependencias que integra el comité de coordinación interinstitucional⁶⁶, que nace en el marco institucional Decreto 4110200201 de 2016⁶⁷, como formalidad para la acción interorganizacional (planear, ejecutar, articular, controlar y realizar seguimiento a los recursos económicos, físicos y humanos, comprometidos) frente a las obligaciones pactadas en Convenio principal N° 001 de 2015 y sus derivados. Por otro lado, según este decreto la SGRED es el principal delegado para la dirección

⁶⁵ Como ejemplo, según las Res FEV 4244.0.9.10.340-19, 4244.0.9.10.040.2020 y 4244.0.9.10.017.2021 el techo de N°121131-2 superó monto establecido a noviembre de 2019 y hacia febrero de 2021 continuaba bajo la modalidad de arrendamiento.

⁶⁶ Otras dependencias son: desarrollo territorial y bienestar social, infraestructura y valorización, educación, salud, cultura y turismo; y Secretaría de gobierno, convivencia y seguridad.

⁶⁷ Aunque podría decirse que su nacimiento se dio gracias a la propuesta del Secretario de Bienestar Social en noviembre de 2015, con el fin de que se involucraran todas las dependencias de forma permanente en relación con los temas del PJ (Acta SVS-de reunión comisión de empalme Plan Jarillón, 2015, p. 4).

y articulación del comité, reuniéndose con la SVSH y demás dependencias de manera ordinaria cada quince días y también de manera extraordinaria.

En dicho comité celebrado quincenalmente, es de obligatoriedad asistan las cabezas responsables de las dependencias del municipio y tengan alguna injerencia en el proyecto, para poder tomar acciones inmediatas. (...) se han celebrado aproximadamente ochenta reuniones de seguimiento, logrando solucionar los problemas ocurridos en el desarrollo de las actividades (Juan Diego Saa Tafur, en informe de comité preparatorio de empalme, 2019).

Contrariamente, según la SGRED (2022) “para el desarrollo del Plan Jarillón no se crearon mesas técnicas” (Respuesta SGRED N° 202241630010002401 a solicitud de información, 2022). A pesar de lo anterior, las evidencias de la gravitación institucional de este comité de nivel municipal, como un espacio legítimo hacia la coherencia entre los programas y proyectos muestran al cierre de gestión del cuatrienio SVSH 2016-2019, la presencia de dificultades en la asignación del SMVAr, denominados por la SVSH como “factores procedimentales” que “(...) afectaron el desarrollo de la misma, como por ejemplo problemas de comunicación con Plan Jarillón (...)” (Informe de Gestión Alcaldía de Cali, 2019, p. 1053; Informe de gestión acumulado SVSH-FEV 2016-2019, 2019, p. 27).

De todas formas, aun cuando parece existieron debilidades en este comité, al girar la mirada desde el ejercicio de control político algunos describen un escenario en el que “no funcionan este tipo de espacios (...) se reúnen cuándo hay ciertas problemáticas situaciones que se tienen que resolver (...)” (Entrevista N° 9, Concejal A, en conversación con la autora, octubre de 2022). Y, aún más, para el Concejal B en los debates de control político propuestos, entre estos actores son reflejadas posiciones de “rechazo-defensa o de ataque-defensa” sintiéndose que:

había falta de articulación entre estas dos dependencias (...) hace falta articulación, porque es que una depende de la otra ¿ya?, para generar un buen resultado y el buen resultado es en el ciudadano que está

afectado y que está en espera de ese beneficio (...), la articulación depende mucho de una buena socialización de un buen acompañamiento que se le haga el ciudadano de que no es únicamente la aplicación de la norma, sino de poderle decir al ciudadano la responsabilidad que tiene el Estado representado en ellos y representado en ese comité. (Entrevista N° 10, Concejal B, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Por otro lado, desde la óptica humana institucional de implementación, la comunicación con destino SGRED a la SVSH se observa dada a través de oficios donde relacionan “(...) los hogares que serán postulados y enviados a Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, quienes son los encargados de desembolsar el dinero” (Rodrigo Zamorano Sanclemente, en respuesta a proposición 090 de 2022, p. 18). De manera similar, la comunicación desde SVSH se muestra abordada de manera escrita, electrónica u a partir de reuniones para situaciones especiales. También, desde las Tics donde “cada área tiene su grupo de WhatsApp la información a través de los correos electrónicos, cualquier cosa que sucede en la secretaría... inmediatamente se sabe (...)” (Entrevistado 13, Técnico administrativo, en conversación con la autora, octubre 2022).

La comunicación es permanente porque esos son procesos que no son estáticos, todos los días pasa algo, un día el titular de un hogar falleció, entonces la plata estaba lista a nombre de él, entonces hay que cambiar el titular (...) casi todos los días estamos en comunicación permanente con el plan Jarillón. (...) Cuando se presentan situaciones especiales que tengan que ver con el proceso asignación de subsidios, sí convocamos al personal del plan Jarillón, nos reunimos grupo de subsidios, con el señor subsecretario (...) ingeniero Lucio Cuéllar y con ellos se hace reunión, se debate el tema se discute, llegamos a acuerdos, se levanta acta y sobre esas consideraciones nosotros hacemos todo el trabajo y lo otro es todo mediante comunicaciones escritas comunicación va, comunicación viene. Y, lo otros son llamaditas, correitos electrónicos, por favor me falta esta información, (...). La comunicación con el proyecto es permanente. (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

A modo de conclusión, se infiere que, a pesar de los avances en intercambio/compartir la información, durante el periodo 2016 al 2019 existieron dificultades en la comunicación, condicionando esto al avance de coordinación entre los actores clave (SVSH y SGRED) y por ende

la articulación de sus acciones individuales, que en últimas su fin es el de garantizar el acceso a la vivienda. Por lo tanto, para avanzar en coordinación se requiere de suficiente práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación; al igual que, los actores además de compartir información den sentido y orientación a sus contribuciones particulares y se ascienda hacia niveles avanzados de negociación, concertación y de alineación estratégica (Repetto y Fernández, 2012; Martínez Nogueira, 2010). Así que, en medio de la compleja diferenciación divisoria del trabajo entre las dependencias (también de cambios institucionales al interior de la organización), “la coherencia y la coordinación institucional se constituyen en requisitos ineludibles de una gestión de políticas públicas (...)” (Bertranou, 2013, p. 19).

3.4.6 Opiniones de autoridades de otras organizaciones

Este trabajo define a las opiniones de autoridades de otras organizaciones, como el conjunto de razonamientos, conceptos, conclusiones u opiniones dadas por autoridades, entidades u organismos (internas o externas), dotadas de legitimidad, asignadas⁶⁸ y dedicadas al control, seguimiento y/o evaluación de la gestión de una entidad, dependencia u área organizacional frente a distintos aspectos de su gestión (pueden ser de tipo financieros, administrativos o legales). Dado lo anterior, se presentan aquí varias opiniones, las cuales se van relacionándolas frente al tipo de componente y dimensión de capacidad estatal que se muestra afectada.

⁶⁸ También pueden ser de las de balance

Contraloría General de Cali

Tabla 39. Opiniones de la Contraloría de Cali 2016-2019

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Área/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe Final: "Auditoría Especial Evaluación a la Gestión de los Proyectos de Vivienda – FEV – vigencia 2016	Control de Gestión es Desfavorable Hallazgo 5: No se cuenta con manuales y procedimientos que garanticen una correcta evaluación y seguimiento en la asignación de los subsidios (incluido arrendamiento), que permitan conocer la trazabilidad de la actividad y responsables. Ello explicado en debilidades de control, que conllevan a que se presenten inconsistencias en las bases de datos y expedición de actos administrativos que reconocen el derecho al beneficiario con errores. Hallazgo 6: No se evidencia la forma en que se realiza evaluaciones periódicas sobre la gestión y resultados en relación con los Planes, Programas y Proyectos programados para la vigencia 2016, toda vez que tanto el Plan Indicativo como el Plan de Acción, corresponden a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat y no a dicho Fondo". A causa de debilidades de la Dirección en la implementación de controles, lo que pone en riesgo los recursos públicos e impide la mejora continua de la entidad Hallazgo 7: no cuenta con un cronograma que permita verificar y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas descritas en el Plan Acción para la vigencia 2016, conforme al literal c del Artículo 4 de la Ley 87 de 1993 "Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes"; toda vez que el evidenciado corresponde es a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.	FEV	Administrativo	Recursos (proceso, Instrumentos planificación)
	Control de Resultados es Desfavorable, La entidad no cumple en el factor Planes, Programas y Proyectos, al alcanzar un nivel de avance bajo en la modalidad de subsidios de vivienda nueva, la asignación de 4.377 subsidios, de los cuales asigno 750; a su vez, para la modalidad de subsidios de arrendamiento, la meta programada fue de 1.977, asignando 288, para la modalidad de mejoramientos de vivienda estableció 1.379 subsidios como meta, de los cuales otorgó 445 . Incumplimiento del Plan de Acción, dando lugar a incumplimiento de las metas en lo referente a la ejecución física y/o presupuestal.	FEV	Administrativo	Recursos (Instrumentos planificación)
	Control Financiero es Desfavorable Gestión presupuestal deficiente al no desarrollar las políticas de asignación de subsidios de vivienda (Hallazgo 15) contraviniendo lo establecido en el artículo 12 del Acuerdo 17 de 1996, Principios del sistema presupuestal de Planeación y Anualidad, numerales 2, 3 y 15 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002° - Código Disciplinario Único, Principios de eficiencia y eficacia establecidos en los Artículos 267 y 209 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 3° de la Ley 489 de 1998 – Principio de la función administrativa. Ello a causa del uso ineficiente de los recursos, falta de decisión oportuna para ejecutar el presupuesto asignado, conllevando al incumplimiento de las metas propuestas	FEV	Financiero Legal	Medios financieros Autorizaciones legales
Informe Final - Auditoría Regular Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017 (2018)	Para la vigencia 2016, el municipio aportó al FEV \$25.084,5 millones y en 2017 el aporte solo alcanzó \$14.321,9 millones lo que evidencia una disminución del 42,91%, representados en \$10.762,6 millones. A falta de oportunidad en la gestión administrativa y financiera se genera hallazgo N° 15.	FEV	Financiero	Medios financieros
	Hallazgo 18-Notas de carácter específico de los Estados Financieros 2016 y 2017, sin suficiente información, para conocer y analizar la situación financiera y contable del FEV, la falta de verificación de la efectividad de la información contenida en las Notas genera desconocimiento de la información financiera y contable por parte del lector final y limita el análisis por parte las entidades de Control.	FEV	Financiero Administrativo Político	Medios financieros Recursos (Sistemas de información) Legitimidad del actor estatal

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Área/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe Final - Auditoría Regular Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017 (2018)	Para la vigencia 2017 el Fondo efectúa afectación contable en la cuenta "Gasto social" por \$12.464.962.532 y lo reconoce en el Pasivo en la cuenta "Subsidios asignados" por \$7.697.221.249, incrementando la inversión realizada por el Fondo, "pero que no es efectiva, ya que al no ser pagadas a los beneficiarios, no se está cumpliendo con el objeto real de la asignación de dicho subsidio". Se genera hallazgo 22 por falta de gestión administrativa y operación del FEV, "para desembolsar los recursos reconocidos mediante resolución, lo que genera que las poblaciones beneficiarias de los subsidios no reciban el beneficio de manera oportuna, por lo que no contribuye a mejorar su calidad de vida, además de generar incertidumbre por la situación financiera real del Fondo ya que los Estados Financieros reflejan cifras de gasto social no pagados efectivamente" (p. 52)	FEV	Financiero Administrativo Político	Medios financieros Recursos (Sistemas de información, humanos) Legitimidad del actor estatal
Informe final estado de la cuenta general del presupuesto y del tesoro del Municipio de Santiago de Cali y sus Entidades Descentralizadas - Vigencia 2016 (2017)	La ejecución de gastos del año 2016, representó el 15% de los ingresos recaudados en la misma vigencia, lo que indica una deficiencia administrativa .	FEV	Financiero	Medios financieros
Informe final cierre fiscal del municipio de santiago de cali y sus entidades descentralizadas y asimiladas - vigencia 2017	Constitución de Cuentas por pagar cumpliendo parcialmente con las normas presupuestales vigentes.	FEV (Tesorería)	Legal	Autorizaciones legales
Informe Final Cierre Fiscal Municipio de Cali, entidades descentralizadas y asimiladas- Vigencia 2018	El Fondo Especial de Vivienda debe efectuar mejoras al software PUBLI GESTION en lo referente a presupuesto, con la finalidad de generar reportes que detallen la trazabilidad en la ejecución presupuestal de la vigencia, de igual manera en la integralidad del sistema financiero (Presupuesto-Contabilidad-Tesorería) que conlleven a trabajar en línea y tiempo real todas las transacciones económicas, permitiendo así a las áreas una conciliación temprana.	FEV	Financiero	Medios financieros
CGS-Informe final AGEI especial a la contratación de la SVSH vigencia 2018 y primer semestre 2019 (2019)	Control de gestión (contractual, legalidad y control fiscal interno) Favorable. Aunque se generan 3 hallazgos en relación con la redacción de los contratos y en los informes de supervisión por falta de claridad en la información enunciada y sin ruta/link donde se encuentran los soportes.	SVSH	Administrativo	Recursos
	La gestión fiscal de la SVSH en relación con los planes, programas y proyectos es desfavorable (como ejemplo el BP 04042565 comprendió una ejecución física y presupuestal 68,15%)		Administrativa Financiera	Instrumentos/ planificación Medios Financieros
	Control financiero y presupuestal desfavorable. Como ejemplo: En la vigencia 2018 el Proyecto BP 2565 -arrendamiento la ejecución fue del 68,15%, incumple el principio presupuestal de planeación.		Financiero	Medios financieros
Contraloría de Cali-Informe final auditoría financiera y de gestión al FEV vigencia 2019	Estados financieros evaluados con inconsistencias representadas en subestimaciones, ascendieron a \$40.590.426.103, ubican al organismo en nivel 3 opinión negativa . Aunque en las cuentas del pasivo se detalla que el saldo por pagar de subsidios asignados (vivienda nueva, desplazados, demovilizados y arrendamientos) disminuyó en un 38%.	FEV (Macro proceso gestión financiera)	Financiero	Medios financieros
	Evaluación presupuestal de ingresos y gastos del FEV , concluye que el total de las inconsistencias representadas en subestimaciones, que asciende a \$12.185.024.740 ubican al organismo en nivel 3 opinión negativa (presupuesto que se dejó de ejecutar, del cual el 72% corresponde a los gastos de inversión y funcionamiento.),	FEV (Macro proceso presupuestal)	Financiero	Medios financieros
	Concepto ineficiente en la gestión de inversión (planes, programas y proyectos) y del gasto (adquisición, recepción y uso de bienes y servicios) ineficaz y antieconómica. Hallazgo 11: FEV no cuenta con un Plan de Acción y presenta el de la SVSH en el cual no se registran indicadores de producto y resultados a cargo del FEV que permitan dar cuenta de la adecuada utilización de los recursos públicos y los fines estatales. Por tanto, falta un "adecuado sistema de planeación de la entidad" p. 49. EL FEV no tiene implementado el MIPG y las funciones de control "no son efectivas" evidenciando deficiencias a nivel de los procesos financiero, presupuestal y de contratación, relacionados como por ejemplo con la "No utilización del efectivo en el gasto social de vivienda y subsidios y desviación de recursos, falta de oportunidad en la gestión de los recursos, incumplimiento de metas financieras (...)" p. 31	FEV (Macro presupuesto, financiero y gestión contractual)	Financiero Administrativa	Medios financieros Recursos

Fuente: Elaboración con base en los informes Contraloría de Cali (2016 -2019)

Oficina de Control Interno Alcaldía de Cali

Tabla 40. Opiniones de la Oficina de control interno Alcaldía de Cali 2018-2019

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Area/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Oficina de control interno alcaldía de Cali, Auditoría 44- evaluación atención al ciudadano y estándares de atención de pqrs Jul-Nov/2018	Incumple estándares de atención PQRS, al incumplir los requisitos de la Ley 1755 de 2015 en un 53.33% (7 orfeos conformes y 8 orfeos no conformes). No conformidad por incumplir los lineamientos en la aplicación de los formatos para la medición de la percepción.	SVSH	Capacidad política	legitimidad del actor estatal (opiniones de los beneficiarios)
Oficina de control interno alcaldía de Cali, Auditoría 35- evaluación atención al ciudadano y estándares de atención de pqrs Ago-Dic/2019	Incumple estándares de atención PQRS, al incumplir los requisitos de la Ley 1755 de 2015 en un 40% (9 PQRD conformes y 6 PQRD no conformes).	SVSH	Capacidad política	legitimidad del actor estatal (opiniones de los beneficiarios)

Fuente: Elaboración con base en los informes de auditoría de la oficina control interno Alcaldía de Cali (2018, 2019)

Personería de Cali

Tabla 41. Opiniones de la Personería de Cali

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Area/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe Personería de Cali- seguimiento al Plan Jarillón fechado 18-02-2020 en la página del concejo de cali como respuesta a la proposición 064/2020 que citó a la SVSH, personería y contraloría	Demora en la entrega de los subsidios de relocalización o arrendamiento. Inconsistencia en las bases de datos al incluir personas que nunca han vivido en la franja del Jarillón, reconocimiento de derechos a inquilinos y la exclusión de los propietarios en la base de datos, desactualización de la información que hace parte de la base de datos. De la información recopilada de las personas que tiene acceso al subsidio y que es otorgado por familia este es muy precario, de tal manera que ni siquiera les alcanza para cubrir gastos de primera necesidad como es el pago de alquiler de vivienda.	SVSH	Administrativa Legal	Recursos (recursos humanos para la acción, sistema de información) Autorización legales

Fuente: Elaboración con base a informe Personería de Cali (2020)

3.4.3.1 Opiniones de entes de control con destino a otros actores

Las opiniones emitidas por entes de control con destino a organizaciones diferentes de la SVSH también pueden afectar al organismo de vivienda, teniendo en cuenta que algunas actividades de gestión son compartidas con otros actores (SGRED). Ahora bien, entre las opiniones se evidencia un dictamen recurrente frente al censo de beneficiarios. En la siguiente tabla, puede observarse que la contraloría emitió hallazgos a la SGRED y al FA frente a este sistema de información.

Contraloría de Cali

Tabla 42. Opinión de la CGC a la Gerencia PJ que puede afectar a la SVSH -vigencia 2016.

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Area/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe final AGEI especial seguimiento al proyecto Plan Jarillón de Cali - vigencia 2016	Hallazgo 22: La Secretaría de Vivienda suscribió 36 contratos en la vigencia 2012, cuyo objeto es "Prestar sus servicios como auxiliar para apoyar la realización de encuestas censos aplicando el instrumento diseñado para la verificación y actualización poblacional en las zonas del Jarillón del Río Cauca y/o zonas de contención y afluentes como parte del proyecto de inversión estudios para ejecutar proyectos de vivienda para reubicación de familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable del municipio de Santiago De Cali Vigencia 2012 Ficha EBI 42533", por un monto de \$129.580.000 (p. 67) "la entidad no elaboró un documento que permitiera identificar la cantidad de hogares, personas, unidades productivas y condiciones generales de los habitantes de las zonas del Jarillón del Río Cauca y/o zonas de contención y afluente, como parte del proyecto de inversión estudios para ejecutar proyectos de vivienda para reubicación de familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable del municipio de Santiago de Cali" (p. 69) "El no contar con un documento consolidado respecto a la cantidad de habitantes del sector genera riesgo jurídico para la administración municipal en cuanto a las reclamaciones de derechos por parte de estos".	Gerencia Plan Jarillón	Administrativa (SVSH)	Recursos (sistema de información) SVSH)

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Area/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe final AGEI especial seguimiento al proyecto Plan Jarillón de Cali - vigencia 2016	Hallazgo 1: Base de datos consignada en un software que no garantiza la seguridad y confiabilidad de la información, debido a que no cuenta con las "características de integridad mediante restricciones o reglas que no se puedan modificar, filtros de seguridad frente a usuarios no autorizados, y que la información contenida garantice la confiabilidad de la misma" (p. 31). Es "transmitida sin ningún tipo de protocolo ni verificación por parte de los diferentes Secretarios de Despacho de las dependencias del Municipio" (p. 32). Se incumple con lo establecido en la Constitución Política artículo 209 y Ley 489 de 1998 artículo 3, y al Decreto 0480 que determina que se debe estar registrado en la base de datos oficial del municipio.	Gerencia Plan Jarillón	Administrativas	Recursos (sistema de información)
	Hallazgo 15- Decretos de Compensación 411.0.20.0480 fechado el día 29 de agosto de 2016 procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarillón y el No 411.0.20.0522 de septiembre 28 de 2016 modifica corrige y adiciona el Decreto 411.0.20.480 del 29 de agosto de 2016 carecen de un procedimiento en el que se establezca alcances, responsabilidades, actividades, puntos de control, tiempos que eviten que se presenten inconsistencias y errores y que se evada los deberes y obligaciones." (p. 56)	Gerencia Plan Jarillón	Administrativas Legal	Proceso organizacional Autorizaciones legales

Fuente: Elaboración con base a informe final AGEI especial seguimiento al proyecto Plan Jarillón de Cali - vigencia 2016 (2017c)

Fondo de Adaptación

Tabla 43. Opinión CGR al FA que afecta a la SVSH

Documento/ vigencia de control, seguimiento y/o evaluación	Opinión/ Concepto/ Conclusión	Dependencia/ Area/proceso	Tipo de Componente afectado	Dimensión afectada
Informe Auditoría de Cumplimiento CGR al Fondo de Adaptación vigencia 2019	Hallazgo 30-Base de datos -CENSO: cumple parcialmente "inconsistencias detectadas en el proceso de captura y procesamiento de datos desde que se presentó la ola invernal 2010-2011, hasta el momento en que se hace el cierre oficial del censo del Proyecto por parte de la Alcaldía de Cali (01/08/2014), los cuales son eventos ya cumplidos que no se pueden subsanar por ser hechos registrados en la construcción del Censo Oficial del Plan Jarillón de Cali - PJC, realizado durante tres administraciones de la alcaldía de Cali (2010 a 2018)" (p. 149) "olicitar al Municipio, en el marco del comité directivo y mediante comunicación, que expida un acto administrativo mediante el cual adopte un protocolo para el proceso de la identificación y tratamiento de "Novedades" de la Base de Datos (inclusión y exclusión de beneficiarios, actualización de datos de beneficiarios, entre otros)". (p.177)	Fondo de Adaptación	Administrativa y Legal (SVSH)	Recursos (sistemas de información y autorizaciones legales SVSH)

Fuente: Elaboración con base a Informe Auditoría de Cumplimiento CGR al Fondo de Adaptación vigencia 2019 (2020)

Ahora bien, frente a las dos anteriores tablas, estas opiniones, muestran por ejemplo en el caso del FA, que aunque las acciones de mejora (base de datos) no eran de la autonomía del FA,

estas si dependían de “... de la voluntad política, técnica y administrativa de un tercero (Alcaldía de Cali) (...)” (Informe Auditoría de Cumplimiento CGR al Fondo de Adaptación vigencia 2019, 2020, p. 149) y así alcanzar un producto denominado *protocolo de novedades*⁶⁹, que según la CGR (2020) en su informe de auditoría de cumplimiento a la vigencia 2019 “los representantes del Municipio, no atendieron (...) las sugerencias de la Supervisión del Proyecto, bajo el argumento que ya la Alcaldía tiene protocolos y Procedimientos de seguridad del Sistema la información” (p. 149). Lo anterior, permite concluir que, aun siendo otros los receptores de los hallazgos, ello puede descubrir, activar o suscitar la necesidad de coordinación con otros actores (otros niveles, dependencias o actores privados), debido a la interdependencia del objetivo común compartido para el reasentamiento de los beneficiarios.

⁶⁹ Este protocolo fue propuesto y definido en reuniones de comité por parte de la Fundación para el desarrollo integral del Pacífico, definiéndolo como “un sistema de normas que regulan la comunicación entre dos sistemas que se transmiten información a través de diversos medios físicos y virtuales” (CGR, 2020).

Capítulo 4. Una breve descripción de las percepciones de los hogares frente al subsidio de arrendamiento (reasentamiento).

El capítulo se inicia respondiendo al objetivo específico número tres, en el cual se busca describir las percepciones que tienen los hogares beneficiarios actualmente reubicados en el proyecto habitacional Torres de la Paz frente al subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento, otorgado como hogares en riesgo no mitigable por inundación en el marco del programa Plan Jarillón, a través de la secretaría de vivienda social y hábitat, durante el periodo 2016-2019. Para esta descripción, se tomaron los indicadores observables propuestos para examinar capacidades estatales, desde los cuales se buscó dar pistas de sus sentires, los significados, lo que sabe, sus expresiones y emociones que se producen desde su experiencia vivida como beneficiarios directos del subsidio de arrendamiento-reasentamiento (Sampieri, 2014). Se parte principalmente desde el indicador de las *opiniones de los ciudadanos* propuesto en Bertranou (2013, 2015) que no solo hace observable a la legitimidad misma del actor estatal, sino también fue desnudando los demás indicadores/dimensiones que implícitamente logran denotar los beneficiarios. Las *opiniones de los ciudadanos (beneficiarios)*, resulta ser un gran indicador transversal de legitimidad puede exponer y describir otros indicadores que afectaron a las capacidades estatales del organismo. También, a modo de tablas se va presentando la información descriptiva de los beneficiarios buscando relacionarla con el indicador afectante y aquella capacidad estatal afectada por este.

Se aplicaron ocho entrevistas (E#) individuales (en profundidad) y siendo el criterio principal de inclusión del participante, el que fueran los jefes de hogar beneficiarios (solo uno fue conyugue) y que cumplieron con los requisitos para acceder al subsidio SMVAr dentro del periodo de estudio en relación con el decreto 42440910116 de 2016 de 2017, decreto 411.0.20.0480.2016

y el decreto 4112010200162 de 2017). Este tipo de opinión pública es una muestra que comparte rasgos o características similares, haciéndoles un caso homogéneo para resaltar situaciones, procesos o episodios en esta comunidad (Sampieri, 2014). Además de las principales voces informantes, estas se enfrentaron con información recolectada de las entrevistas realizadas a dos funcionarios de la SVSH, la grabación en vivo de una citación a sesión plenaria ordinaria en el Concejo de Cali a los organismos SVSH y SGRED, la revisión documental y las notas de campo producto de la observación (nc#-diamesaño), aportando así a un proceso de triangulación.

4.1 Proyecto habitacional Torres de la Paz

Los ocho informantes principales se hallaron, en la carrera 27 h y la transversal 72w, entre las calles 72u y 72s bis, en el denominado proyecto habitacional Torres de la Paz⁷⁰ del sector La Paz con cercanía principal al contendor barrial Rodrigo Lara Bonilla, perteneciente a la comuna 13, en el distrito de Aguablanca al oriente de Cali. Observar desde la altura, se muestra un sector con una construcción vertical que parece reñir con las construcciones habitacionales individuales y tradicionales de los barrios aledaños de Comuneros II, Poblado II y en especial con la comunidad fundadora del sector La Paz y Rodrigo Lara Bonilla (nc3-17072022). Ochenta de los ciento sesenta hogares que fueron reubicados definitivamente en el año 2019 por el municipio de Cali provienen del sector Laguna (1H) y 79H son del sector Jarillón (Respuesta SGRED a Red de Veedores Integrales del Valle-REVIVAC, 2020). Entre los informantes beneficiarios,

⁷⁰ Según la información de barrios, veredas y áreas de expansión urbana de la secretaría de planeación municipal (2021), este sector la Paz no se reconoce como barrio. Al igual que, en los mapas de las comunas de Cali, este no se identifica como contenedor barrial (Alcaldía de Cali, 2021). Allí se construyeron las soluciones de vivienda que inicio en 2018 y cuenta con ocho torres de cinco pisos cada uno, cada piso corresponde a 4 soluciones habitacionales y la extensión de la solución es de 42 metros cuadrados (sala-comedor, baño, tres cuartos, cocina, lavadero). A julio de 2019, mediante el acta de seguimiento del FA a los proyectos adelantados por COMFANDI, se inscribieron para Torres de la Paz, situaciones problemas de obra sin licencia de construcción en curaduría por parte del constructor. Así mismo, fueron notificados incumplimientos de compromisos y retrasos en el proyecto de tipo jurídico y técnico, radicándose aviso de siniestro ante aseguradora en noviembre de 2019 (Fondo de Adaptación, 2022). Según la página web del Fondo de Adaptación (2022), este es uno de los proyectos en los que se ha encontrado situaciones problemáticas, calificado como un proyecto que “continúa sin destrabar” y “siniestrado”⁷⁰ (Fondo de Adaptación, 2022).

específicamente 6 de los entrevistados manifestaron pertenecían al asentamiento playa baja⁷¹, uno manifestó ser de Brisas de Paz⁷² y el otro de La Paz⁷³. La mayoría de los informantes beneficiarios se dedican a labores informales, independientes u oficios varios⁷⁴ en siete de estos hogares y solo uno atiende al arte de la salud. Los pobladores predominantes son afrodescendientes.

4.1.1 Capacidad política

4.1.1.1 Legitimidad del actor estatal

Con relación a la percepción, al conocimiento que tiene los antiguos beneficiarios del SMVAr, sobre cómo fue el proceso para iniciar como beneficiarios luego de haber sido restituido el lugar donde antes se encontraban asentados, su percepción sobre la acción gubernamental, el cómo se comunicaban con la SVSH y las instancias a las que recurrieron para la atención a sus solicitudes, al igual que su descripción del significado que representa para ellos este tipo de subsidio y sus expresiones para la mejora de este, puede apreciarse que la legitimidad del actor estatal se aprecia en principio generalizada por todos los entrevistados como una actuación “buena”, “una ayuda muy grande” y “que estuvo bien”, pues habían tenido que pasar necesidades, inundaciones, momentos considerados como tenaces o simplemente pasar trabajos para una dormida (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 y E8). Para ellos “pues bien, (...) me dieron donde echarme un sueño con mis hijos, muy agradecida” (Entrevistado 4, en conversación con la autora, octubre de 2022).

(...), porque es algo que a uno le servía la verdad, pues pa lo que le toca pagar a uno de arriendo, servicios y todo, pues sí..., peor fuera que lo hubieran sacado a uno y allá sin nada y la verdad pues en el

⁷¹ Asentamiento caracterizado en 2019, como el más representativo de hogares (86.7%) en condiciones de pobreza (materiales de la vivienda, vulnerabilidad económica y social). Y, Brisas de la paz, se caracterizó como el segundo con mayor porcentaje de hogares (55%) con hacinamiento crítico (Univalle, 2019).

⁷² De manera general están caracterizadas con “bajos niveles de escolaridad, poca cobertura en salud, alto nivel de desempleo (bajos ingresos familiares), desplazamiento forzado (...)” (Convenio Interadministrativo 016 de 2017, p. 4)

⁷³ Se contra preguntó y el informante aclaró que era de la Paz y no de Brisas de la Paz.

⁷⁴ De manera general todos los beneficiarios Jarillón, están caracterizadas con “bajos niveles de escolaridad, poca cobertura en salud, alto nivel de desempleo (bajos ingresos familiares), desplazamiento forzado (...)” (Convenio Interadministrativo 016 de 2017, p. 4)

momento que estoy viviendo aquí no he superado entrega de una vivienda porque uno mucho tiempo pasando trabajo por una vivienda y de la noche a la mañana que Dios a uno le da, ya uno tiene un hogar donde viví tranquilamente con sus hijos dignamente, pues sí. (...) siento pues una alegría dormir tranquila con mis hijos etcétera, porque la verdad fui una persona que pase mucho trabajo por una dormida y para mí es algo que estoy como viviendo en un palacio y estoy muy agradecida por eso. (Entrevistado 5, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Tabla 44. Opinión/observación/manifestación general inicial del ciudadano beneficiario

Actor	Opinión de los ciudadanos
Entrevista 1	"es una buena ayuda porque (risas), nosotros igual trabajábamos y siempre pues ese subsidio nos ayuda mucho más pues el arriendo estaba muy caro, el arriendo es demasiado costoso, entonces siempre era una ayuda buena (...)"
Entrevista 2	"Una ayuda, una ayuda muy grande porque le ayudan (...) para cubrir, aunque los dos meses no los cubría porque la verdad tres meses no se cubren, pero sí le ayudaba a uno".
Entrevista 3	"Pues una ayuda, una ayuda porque pues igual no nos alcanzaba mucho, pero pues sí nos ayudaba para lo del arriendo había veces que para lo de la comida, pues..."
Entrevista 4	"significado, porque para que, me sacaron y orgullosa de eso porque me sirvió ¿ya me entendió?, pagaba mi arriendo, cuando hay veces me llegaba cubría la comida de mis hijos, pa que, me sirvió y muy agradecida por esa parte".
Entrevista 6	"Pues para mí fue algo bueno, algo que yo no esperaba sí. Y entonces incluso cuando ya empezaron a decir hay que nos iban a sacar, (...) y entonces cuando ya llegó ese proyecto más de uno decía qué no qué nos iban a sacar sin derecho a nada, ósea la gente no creía y yo dije pues que sea la de Dios". Comenzando a creer "ya cuando llegó el primer cheque (risas)". Entrevistado 6
Entrevista 7	"pa mi estuvo bien, porque alla donde estábamos, estábamos en pesimas condiciones. (...) una felicidad mucho más de lo que yo vivía antes porque sinceramente nosotros pasabamos unas vainas, pero tenaz allá, unas inundaciones. bien, a mí me parece bien (...) bien es que a nosotros nos cumplieron no puedo decir que no, a nosotros nos cumplieron, lo que nos dijeron nos cumplieron todo".
Entrevista 8	"Pues a mí me servía mucho, porque como digo a veces no tenía para el arriendo y ya pues cubría pues una parte de eso, porque como era cada dos meses y eso como le digo a mi casi no me llegaba cumplido, entonces a mí, pues lo poquito que me llegaba pues sí me servía me servía en el tiempo en que me llegaba".

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

Las opiniones principales anteriores, son el reflejo de lo que en ellos es su fin último, el poder haber logrado acceder a una vivienda. La Vivienda definitiva como resultado final anhelado, se muestra manifestada como aquello que hace dejar del lado cualquier dificultad por la que hayan

atravesado los beneficiarios (aunque no las olvidan de manera permanente) (ncE4-09102022, ncE5-09102022, ncE6-09102022, ncE7-09102022).

Así pues, se hace también notorio que, entre sus gestos, silencios y entre el miedo y sonrisas sacaban sus palabras expresando de que el SMVAr era una ayuda que no alcanzaba y al terminarse los tres meses de aplicación y entrega de determinado cheque, el siguiente subsidio que llegaba no era entregado a tiempo (E3, E4, E5, E6, E8). Esto también, alineado a expresiones sobre la ausencia de fondos cuando estos iban a ser cobrados al banco: “(...) no tenía fondos (...) faltaba una firma sí” (E3) y que debían “(...) esperar porque ellos nos decían” (E4). Adicionalmente, expresaron un recurrente sin sabor frente a lo que ellos consideran que un cheque les quedo pendiente y no les fue entregado (E3, E5, E6, E7, E8). Todos los entrevistados beneficiarios manifiestan que estuvieron alineados al proceso de arrendamiento durante un rango de tiempo de entre 12 a 18 meses. Al tenor de algunos entrevistados es manifestado que: “(...) entre nosotros los compañeros del asentamiento (...), sí estaban diciendo que hacía falta un cheque sí, pues la verdad nunca lo vi el ultimo cheque” (Entrevistado N° 5, en conversación con la autora, octubre de 2022). La legitimidad estatal poco a poco se va tornado disímil.

(...) son varios factores hay cosas buenas y hay cosas malas, pero pues yo pienso y opino pues que por el momento actualmente si hay cosas que están haciendo mejores que antes ¿no? (...) porque es que antes era prometían y prometían la gente espera que llegaran las promesas y las promesas no llegaban en cambio ahora por ejemplo pues tardan, no es lo suficiente, pero le ayuda bastante a uno. (...). (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E6: Dicen que quedó faltando (guarda silencio), dicen que quedó faltando pues igual yo tengo todos los cheques que me entregaron, pero dicen que quedó faltando.

PAR: ¿tú qué crees de que quedo faltando?

E6: (Risas) Pues yo no sé. Yo no sé o sea ya le doy gracias a... (Se refiere que da gracias a Dios).

PAR: (...) la última vez que te acuerdes haber recibido el cheque, de pronto ¿vivienda notificó diciéndome esta es la última vez, aquí termina la asignación del subsidio, del beneficio?

E6: El último cheque que nos entregaron... (Piensa y guarda silencio), es que yo creo que ni ellos mismos sabían cómo se habían organizado, en que tiempo...es que ¿cómo le explico?, Secretaría nos entregaba los cheques, pero los apartamento nos los entregó plan Jarillón (...). Entonces ¿qué pasó? nos entregaron el último cheque, hubo uno si dijo que probablemente si podía ser el último, otros dijeron que después de ese que cuando nos entregarán nos iban a dar otro (...), después dijeron que no que como ya nos habían entregado pues eso ya quedaba ahí, ósea legalmente si nos quedaron debiendo uno.

PAR: Quiénes dijeron que de pronto entregaba, posiblemente entregaban otro, ¿quiénes decían?

E6: pues uno de los que estaba ahí (...)

PAR: ¿de algunas secretarías?

E6: Eso de ahí adentro, uno de ahí adentro, los que estaban ahí adentro.

PAR: Es decir, ¿actores públicos?

E6: Eso sí sí, entonces pues por lo menos yo dije ya me entregaron qué era lo que yo ya que... ya que uno se va a poner a pelear por un cheque ¿sí o no?, pero bueno ahí estamos y entonces pues para mí fue bendición todo, todo porque uno pasar de un lugar donde...aquí pues toca aguantarse la bulla, pues ya yo por ejemplo sus hijos están tranquilos, yo por lo menos vivía en una esquina y entonces pues usted sabe que las balas que esto ¿cierto? Entonces era cierto vivía muy intranquila ¿sí o no? aquí ya uno está más tranquilo. (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Sin embargo, a pesar de los cuestionamientos que rondaban al interior de su nuevo espacio de vida, esta comunidad beneficiaria entrevistada parece no haber activado ningún espacio e

instancias de comunicación e interacción para elevar inquietudes o solicitudes alrededor de sus dudas con el subsidio de arrendamiento considerado por ellos como pendiente sin entregar.

E5: Pues todo el mundo hablaba hablaba pero la verdad no se llegó a nada, nadie hizo nada...ósea uno si hablaba de eso ese cheque de ese cheque pero nadie hizo nada. (...) pues unos que reclamar otros que yo no sé qué, pero nadie pues hizo, ósea no es una cosa de una sola persona sino de todos reclamar el este, pero no, eso sí, sí porque decían que en Pizamos las personas que cuando les entregaban, antes de entregarle el predio les entregaban un cheque que le debían sí, que ¿por qué a nosotros no habían hecho lo mismo? (...). Pero si entre todos si decían que hacía falta un cheque, pero nunca lo vi (Entrevistado 5, en conversación con la autora, octubre de 2022)

E6: (...) ósea todo el mundo especulaba que eso no nos van a dar nada que esto y lo otro, pero nunca llegó pues la este de qué nos vamos a reunir, hacer protesta o algo no, pues dijimos vamos a esperar, o sea uno como que confío ...o sea ¿cómo le explico?, tenía la duda por dentro por pues uno confiaba y entonces pues gracias a Dios salió bien ¿cierto? (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Solo un entrevistado se muestra como la excepción que hace visible apreciando que activo instancias, en relación con el cheque de subsidio para manifestar que se sintió afectado al no ser entregado su cheque de manera cumplida:

(...) Fíjese que yo me cense con una hermana porque vivíamos las 2 en el rancho a veces le llegaba a ella y a mí no, a eso le metimos hasta abogado a eso. (...) casi a mí no no me cumplían (Entrevistado 8).

PAR: Tú apreciaste algo ahorita que tuviste que meter abogado, ¿qué tuviste que hacer? ¿Por qué metiste el abogado?

E8: (...) porque los cheques no me llegaban, ósea pues puntual como le llegaban a los demás, fíjese que en diciembre casi a la mayoría le llegaban como 2 veces, porque le llegaban en diciembre digamos como en noviembre y volvía y les llegaba en diciembre a mí casi nunca me llegó en diciembre y por todo eso pues

yo como me dijeron pues... meta un abogado habe si... ese abogado no resultó con nada porque hasta que finalizó nunca.... Ósea siempre fui así.

PAR: ¿Que repuesta alcanzo a dar secretaría?

E8: (...) que siempre pues de Bogotá ya mandaban pues los pagos por decir a qué persona x, y le llegaba.

PA: ¿Tú a que oficina ibas, a qué lugar te dirigías a manifestar...?

E8: (...) Yo fui al CAM fui... allá me dijeron que buscara el abogado, (...)

PAR: ¿No fuiste a las instalaciones de la secretaría de vivienda?

E8: Sí, muchas veces (lo dice segura -ncE8-09102022) muchas y que sí que había que esperar que había que esperar hasta que a veces tenía que ósea dejar pasa este pago y esperar a que llegara al otro para ver si...

PAR: ¿Y esa comunicación como la hacías?

E8: Casi siempre presencial... (Entrevistado 8, en conversación con la autora, octubre de 2022)

La dimensión de legitimidad del actor estatal en general resulta ser tan fuertemente subjetivo, que su mirada puede permitir hacer observable la manera en cómo son aceptados y reconocidos otros actores. El ser fuertemente subjetivo, sin embargo, desde estos beneficiarios se muestran como sinónimo de manifestación, de denuncia de lo que ellos exactamente saben y conocen cómo vivieron lo que pasó ¿Cómo paso?

De igual forma, desde esta dimensión se permiten sacar a la luz indicadores observables que afectan a la capacidad estatal y es allí donde como investigador se debe intentar descomplejizar esta dimensión e irle dando sentido desde la información recolectada y relacionándola con los referentes teóricos, buscando desnudar o desmitificar aquellas aptitudes que pueden ser susceptibles de un centro de atención. La legitimidad de un sujeto público no solo es subjetiva, sino también transversal a otras dimensiones que desde sus propios indicadores la hacen

observable. Tal como lo expresa Bertranou (2015) “(...) la aceptación de la autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad” (Bertranou, 2015, p. 45).

4.1.1.1.1 Espacios e instancias de comunicación e interacción

Con relación a los espacios, instancias de comunicación e interacción todos los beneficiarios entrevistados expresan que fueron convocados a muchísimas reuniones, “ellos nos llamaban, los encargados nos decían lo que teníamos que hacer.... que Doña (...) tal día le toca la reunión” (E6), “si muchas, en varias estuve” (E7), “Uffff si muchos” (E8) y quienes asistían eran “los compañeros mismo de los que estamos viviendo aquí” (E5) en compañía del Plan Jarillón y la SVSH. Y, que “cuando eran las reuniones nos tocaba en casa de justicia en López. (...) las reuniones que nos hacía plan Jarillón cuando era que nos iban a dar pues los talleres, la entrega como iban a quedar los apartamentos” (Entrevistado 4, en conversación con la autora, octubre de 2022). Por otro lado, también se traza una distinción en el relacionamiento de los actores públicos con la comunidad cuando aclaran que las reuniones “(...) eran con el plan Jarillón... vivienda no, solamente cuando íbamos a recibir los cheques” (Entrevistado 3, en conversación con la autora, octubre de 2022).

PAR: ¿asistía la secretaría de vivienda? ¿Qué temas tocaba?

E2: Si, nos mostraban las estructuras de la casa, como iban haciendo lo de la... no no se empapaban con lo de subsidio no, pero si cuando fue como iba amoblado eso fue lo que nos mostró...

PAR: ¿Vivienda, secretaria de vivienda?

E2: Sí, Secretaría de vivienda (Entrevistado 2, en conversación con la autora, octubre de 2022)

Ahora bien, sobre su participación en este tipo de espacio como actores beneficiarios, hacen manifestable de que si influyó para que fueran reconsiderados sitios alternativos para la entrega del beneficio (E2). “(...) Por ejemplo, hubo un tiempo que nos iban a cambiar los pagos, los

pagos primero eran en el centro y nosotros las mismas personas hablaron y nos dejaron ahí en López, la casa de justicia”. (Entrevistado 2, en conversación con la autora, octubre de 2022). Esto resulta ser un avance de tipo espacial, de acercamiento estatal/sociedad, cuando indican que ellos iban “(...) por allá así en salones públicos cercanos que no (...) tocará tampoco pues mucho transporte” (E6).

Por otro lado, desde cinco de los ocho beneficiarios entrevistados, entre sus recuerdos aprecian no haber elevado o no hallan la emisión de observaciones o sugerencias ni por parte de ellos mismos ni de otros asistentes frente al subsidio de arrendamiento durante las reuniones (E3, E4, E5, E7, E8). Aunque el entrevistado E8 tuvo que acudir a un abogado buscando solucionar lo que manifiesta sobre que: “(...) los cheques no me llegaban, ósea pues puntual como le llegaban a los demás” (Entrevista 8, en conversación con la autora, octubre de 2022).

PAR: ¿Sobre el subsidio de arrendamiento alguien hizo alguna observación?

E8: No, que yo recuerde no (Entrevistado 8, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Al lado de lo anterior, una expresión institucional SGOV-FEV que participó asistiendo en terreno, a medida que va demarcando unos límites de actuación pública indica que no se conocieron manifestaciones u observaciones al subsidio de arrendamiento. Su óptica es que,

pues con nosotros no tanto, con el plan Jarillón porque es que nosotros vamos después del plan Jarillón, realmente la comunidad la atiende es el plan Jarillón en el hecho de que ellos de que son los primeros que tienen que ir al terreno a socializar el programa, todo lo que es el reasentamiento es con ellos, nosotros ya hacemos otra cosa que es interna que es evaluar cuántas personas se van a entregar los cheques, sí cumplieron o no cumplieron y cuantas personas ya fueron las reasentadas, a quien se le va entregar los cheques y a quién no (Entrevista N° 12, Técnico Administrativo SVSH-SGOV, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Sin embargo, para los beneficiarios parecería no hay límites de actuación. La vivienda resulta ser un todo, pues para algunos se pone de presente otros tipos de PQRSD observados como

de interés general de todos los beneficiarios en las reuniones, donde algunos “no querían apartamento sino casa” (E8) o ponen de presente inconformidades relacionadas con el Plan Jarillón sobre que les decían: “(...) en tal fecha les entregó la vivienda y pasaba esa fecha y nada (...)” (E1). En la siguiente tabla se evidencian muestras del relacionamiento y acercamiento con los beneficiarios a través de reuniones y es implícitamente desde esa opinión pública que emergen y se deja al descubierto muestras de una capacidad política afectada desde la legitimidad misma, al mostrar como debilidad la atención ciudadana en su gestión de PQR verbales presentadas durante los encuentros y aun cuando parecen ajenos a la SVSH, muestran la necesidad de decisión, de seguimiento y verificación conjunta. Por ejemplo, el estado cumplimiento de la entrega de cheques del caso E8, muestra una relación con la demora en la entrega de una vivienda definitiva, las cuales pueden ir afectando a lógica administrativa y presupuestal de la SVSH. Los espacios de comunicación e interacción futuros pueden contar con ventanilla única móvil, convirtiéndose en sistemas receptores de requerimientos que inviten a coordinar para asegurar una resolución a los reclamos. Como señala Repetto y Fernández (2012), citando a Martínez Nogueira (2007), son sistemas que detectan necesidades y derivan encausando acciones hacia lo interorganizacional.

Tabla 45. PQRSD manifestados a través de reuniones u otras instancias de comunicación

Actor	Opinión de los ciudadanos beneficiarios	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable afectado	Componente de capacidad afectada
Entrevista 1	PAR: "¿En algún momento tuviste que recurrir a otras instancias para que atendieran sus solicitudes, quejas o sugerencias?" E1: No pues, gracias a Dios quejas no hubieron, no, siempre fueron cumplidos, (...), a nosotros siempre fueron muy cumplidos (...) E1: (...) pues las inconformidades que hubieron ahí fue porque nos decían digamos en tal fecha les entregó la vivienda y pasaba esa fecha y nada o sea era como eso, eso era lo que estábamos como inconforme que nos decían para tal fecha les entregamos, entonces llegaba la fecha y nada" PAR: ¿Quién indicaba la fecha?" E1: (...) Plan Jarillón que eran los encargados"	legitimidad del actor estatal Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional	Capacidad política
Entrevista 2	"(...) me tocó hacer una tutela porque me estaban dejando fuera del programa porque mi hijo apareció con mi mamá y mi hija también, entonces yo no aparecía con nadie y entonces yo estaba muy joven, entonces como no tenía supuestamente niños menores entonces iba quedar por fuera del programa, entonces me tocó meter una tutela para que sacarán al niño, porque no lo querían sacar del programa de mi mamá y lo incluyeran en el mío. (...) él era mi hijo y ella era la abuela y de una lo metieron en mi núcleo familiar".	legitimidad del actor estatal	
Entrevista 3	PAR ¿En algún momento tuviste que recurrir a otras instancias para que atendieran sus solicitudes, quejas o sugerencias? ¿en algún momento se presentó algo?" E3: no (...) PAR ¿ustedes elevaron alguna solicitud o elevaste alguna solicitud?" E3: Pues yo no, yo no lo hice, pero sí nos tenían que dar el último cheque y no nos dieron el último cheque (lo dice segura).	legitimidad del actor estatal	
Entrevista 4	"No (...)"	legitimidad del actor estatal	Capacidad política
Entrevista 5	"La verdad yo nunca me tocó como llamarlos ellos, ellos me comunicaban a mí. (...) yo nunca que irlos a llamar tme quejando o quejame este la verdad yo no lo hice".	legitimidad del actor estatal	
Entrevista 6	(...) E6"(...) precisamente apenas me sacaron de allá de la invasión ese mismo día a mí me tenía que operar y entonces yo una y otra vez cada que iba a las reuniones les decía no me vayan a colocar el mismo día y justo me lo colocaron el mismo día. (...) ese día claro, yo fui hice la entrega y de ahí me fui porque me tenían que sacar la matriz". PAR: Y, ya tenías organizada la vivienda dónde ibas a vivir?" E6: Sí yo ya me había ido unos días antes afortunadamente. PAR: ya habías organizado toda la relocalización temporal. E6: Sí, pues el primer mes yo lo pague de mi plata. PAR ¿hiciste alguna solicitud para que no surtiera la salida ese mismo día?" E6: No, pues yo le decía a ellos a los que nos anotaban en las reuniones y todo eso yo les decía ahí, pues igual (...) me colocaron mismo día en que... fue duro (dice con tristeza).	espacios e instancias de Comunicación e interacción/legitimidad del actor estatal Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional	
Entrevista 7	"No no, nada. Gracias a Dios en ese sistema no tuve inconveniente sobre ese sistema (...)	legitimidad del actor estatal	Capacidades política administrativa Financiera
Entrevista 8	Se recurre al CAM, SVSH y a un abogado para el cumplimiento del pago oportuno del subsidio de arrendamiento: "porque los cheques no me llegaban, ósea pues puntual como le llegaban a los demás" (Entrevista 8, en conversación con la autora, octubre de 2022).	legitimidad del actor estatal Recursos Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo/Medios financieros	
	"(...) yo vivo con mi mamá y mi mamá tiene 86 años y a ella esto le le cuesta subir acá y yo fijese que pedí que me dieron otro piso más bajito y no sé me dio, en cambia algunos sí se les dio (...)" "E8: sí muchos exigían algunas sugerencias, algunos no querían apartamento sino casa, muchos no querían aquí sino en otro lado, por decir algo, yo casi no salía aquí sino porque aquí le iban a dar a un señor que es discapacitado y como era discapacitado a el no le dieron aquí y por eso me dieron aquí. PAR: Sobre el subsidio de arrendamiento alguien hizo alguna observación?" No Que yo recuerde no "	Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional espacios e instancias de Comunicación e interacción/legitimidad del actor estatal	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

De otro lado, las anteriores expresiones también se comportan como prisma que fueron dispersando un único objetivo por parte del beneficiario, que es el de acceder a una vivienda, aun cuando expresaron dificultades con los pagos del subsidio de arrendamiento.

Para algunos el que fuera pasando el tiempo bajo esa modalidad les afectaba no solo económicamente sino también que la promesa no se cumpliera, lo que hace inferir que esa era su principal preocupación, el que se viera para ellos limitado el acceso a una vivienda.

(...) porque ya uno de tanto tiempo que entregaban que hoy que mañana qué por aquí, ósea este ya lo último la gente ya que se iban que se iban a venir por el subsidio por el problema pues del arrendamiento (...) estábamos muy hasta el cuello y que entregaban, entregaban, que sí, que no y ya lo último ya la gente estaba para venise a metese así a su apartamento así y ya eso llegó a los oídos de ellos y ahí fue que tomaron cartas en el asunto que iban a entregar, entregar tal día y verdad ese día nos pasamos (Entrevistado 5, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Por otro lado,

(...) no es tanto el tiempo que uno pase, lo importante es que le cumplan a uno y que uno tenga la tranquilidad de que ya eso que le prometieron., porque como por ejemplo en mi caso al que ellos me hubieran dicho... no salgase a pagar arriendo de su plata no lo había podido hacer ¿sí me entiende? había pasado más trabajo del que pase. (...) (Entrevistado 6, beneficiario en conversación con la autora, octubre de 2022).

Traer de presente que los beneficiarios estuvieron “muy hasta el cuello” reafirma conjeturalmente de que a mayor tiempo demora de entrega de la vivienda o solución habitacional VIP, mayor podría ser el tiempo durante el cual los hogares reciban el subsidio y por ende será agotado o superado el monto establecido en SMLMV para asignar el subsidio de arrendamiento-reasentamiento. Ahora bien, la legitimidad del sujeto público se puede afectar, al agotarse el monto establecido por beneficiario y estos últimos a su vez no podrán mantener la condición de vivienda temporal porque son personas que cuentan con bajos recursos económicos, conllevando a que estos intenten retornar a los asentamientos de donde provenían. Por otra parte, al ser tanto agotado como

superado el monto legal por beneficiario, entonces puede llegar a verse afectada la capacidad financiera del organismo.

4.1.1.2 Vínculo actor estatal con otros actores

En la siguiente tabla, se muestra que seis de los ocho entrevistados beneficiarios parecen reconocer el relacionamiento entre los actores principales (SVSH y SGRED), haciendo observable la realización de un despliegue de actividades (ahorro de agua, talleres), lo cual puede significar una forma de desplegar el conocimiento propio de cada organismo a los beneficiarios, a través de las reuniones que los beneficiarios describen fueron realizadas durante el tiempo que estuvieron alineados al subsidio de arrendamiento.

E6: (...) decían que eran los del plan farillón, los de secretaría de vivienda, ósea se conformaba un grupo ahí entre todos los que estaban ahí para cada quien, para cada uno dar su opinión su conocimiento. (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E5: (...) sí muchas, sobre la manera cómo íbamos a vivir aquí sobre los apartamentos de la manera como nos íbamos a comportarnos, ósea el ruido etcétera había unas leyes que uno tenía que cumplir etcétera (...) (Entrevistado 5, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Tabla 46. Opinión del beneficiario sobre la relación actoral SVSH-SGRED

Actor	Opinión de los ciudadanos beneficiarios	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable afectado	Componente de Capacidad afectada
Entrevista 1	"Pues no sé."	Espacios e instancias de Comunicación e interacción /Legitimidad del actor estatal SVSH y su vínculo con otros actores estatales y no estatales/vínculo actor con otros actores Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional	Capacidad política
Entrevista 2	"Si hacen muchas reuniones y hacen... implementan modos como pa que uno, como por ejemplo de emprendimiento, de ahorro de agua, de todo eso le enseñan a uno"		
Entrevista 3	"Muy bien, el plan jarillón muy atentos que para lo de los cheque (...)"		
Entrevista 4	"las reuniones eran para los talleres que nos daban, Cómo iban a ser los apartamento y todo (...) lo explicaba secretaria de vivienda o plan jarillón entonces ello nos decían cómo iba ser todo pues y pues del subsidio de arrendamiento (...) bien, bien, la atención muy buena pa que, han estao atento nos entregaron y siguen todavía. si pues estaban también muy pendiente, pa que. (...) Pues los veía bien. "		
Entrevista 5	"Pues bien, porque era algo que nos decían cosas contundentes no lo dejaban enredar a uno en lo que nos decían ellos nos hablaron muy claro en lo que era lo del proyecto del plan jarillón y secretaria de vivienda."		
Entrevista 6	"Pues buena, bueno si, bien organizaditos y todo"		
Entrevista 7	"(...) asistian esos dos grupos... todo eso de las basuras nos comentaban a nosotros ese sistema, bueno pero eso nos ha servido porque como no vivíamos en apartamento nunca, eso nos ha servido un poquito para estar nosotros..."		

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

Siguiendo a Bertranou (2015), lo anterior percibido por el informante beneficiario (E5, E6) se muestran como vinculo/relacionamiento entre actores, que comprenderían el patrón de relaciones y sinergias que la SVSH desarrolló con la SGRED (Bertranou, 2015). Sin embargo, desde la opinión subjetiva a la dimensión de legitimidad actoral, los beneficiarios (E2, E3, E4, E6, E7) sacaron a la luz por momentos el reconocimiento del actor SVSH desde lo que ellos conocen como “el proyecto” o el “Plan Jarillón”, siendo este último reconocido como aquel convocante principal que cita a reunión (E2, E3, E4, E6, E7, E8). Así pues, tal como aprecian otros informantes: “(...) nos decían que era proyecto de vivienda, eso siempre lo conocimos como proyecto de vivienda” (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

De todas formas y aunque parece fugaz el reconocimiento actoral de la SVSH por parte de algunos entrevistados beneficiarios (E2, E3, E4, E6, E7), se reflejan además expresiones de

diferenciación de los vínculos entre las secretarías del riesgo y de vivienda. El primero; es un vínculo en torno a la solución habitacional que recibirían y el segundo; en relación con el subsidio de arrendamiento (E2, E4). Aunque también estos vínculos se observan expresados como relacionamientos que significan un todo, que son percibidas como “un conjunto” (E6).

(...) ósea para mí todo eso es un conjunto ¿cierto?, entonces yo creo que eso va de la mano todo ahí, pero por ejemplo (...) ahorita viene el proyecto plan Jarillón, que no sé si viene por medio de secretaría de vivienda no sé nada, que vienen y hacen programas y todo eso están pendiente pues disque para daños y todo porque pues nos entregaron la vivienda fueron pero con mucho, mucho problema si, pero pues hasta ahora no nos han solucionado ninguno⁷⁵ (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

De la anterior entrevista, se puede inferir la necesidad de un todo de relaciones, de unas sinergias observadas como ausentes, cuestionadas y que son reclamadas para el desarrollo de actividades pendientes en torno a la vivienda al no ser desarrolladas por los actores. Siguiendo a Repetto y Fernández (2012), la sinergia entonces debería ser una de las condiciones básicas para la coordinación, al mismo tiempo que es necesario fomentar miradas integrales para la creación de estas o evitar las contra sinergias. Se infiere, que la sinergia que resulte de la acción conjunta entre la SVSH y la SGRED, puede llegar a comprender un alcance que vaya más allá de sus intereses u objetivos particulares (Repetto, 2005, citado por Repetto y Fernández, 2012). Es decir, traspasar los límites del subsidio de arrendamiento el cual es un motor de acceso primario a una vivienda temporal, para ir acompañando desde su propio conocimiento sectorial.

⁷⁵ Esto es apreciable en actas de reunión por la comunidad (Equipos Locales de Seguimiento-ELS), los habitantes de Torres de la Paz hicieron visible algunos pendientes como la instalación del servicio de acueducto, empozamiento de aguas, desnivel en ventanas y el que aún no se habían entregado las escrituras (Acta ELS, noviembre de 2019; Acta ELS, febrero de 2020). A estas reuniones asistía beneficiarios, Propacífico y Comfandi.

4.1.1.3 Capital de acción interorganizacional

4.1.1.3.1 Espacios colectivos para coordinación de la acción conjunta

Tabla 47. Opiniones/manifestaciones/expresiones relacionadas con el seguimiento a los hogares

Procedimiento de asignación SMVAr Proyecto Plan Jarillón Res FEV 42440910116/16	Actor	Opinión de los ciudadanos beneficiarios	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable afectado	Componente de Capacidad afectada
Art 10: Seguimiento a los subsidios de arrendamiento	Entrevista 3	PA: la SVSH, ¿ellos se presentaban en el hogar? E3: Sí, dos veces nos visitaron para ver si estábamos pagando arriendo	Recursos	Capacidad Administrativa Capacidad política Capacidad Legal Capacidad financiera
	Entrevista 4	Nunca (con acento), nunca. Yo viví en puertas del sol, viví en el cinco y viví en el cuatro, nunca me visitaron de cual que me sacaron del asentamiento. Nunca, nunca llegaron a ir (acentua), nunca mamita.	Espacios e instancias de Comunicación e interacción /Legitimidad del actor estatal	
	Entrevista 5	(...) la secretaria de vivienda que yo me recuerde que me hayan visitado ahí en la casa no, que yo me recuerde no. (...) llamada si me hacían, que si algún papel que me tocaba que ir a firmar etcetera y sobre los cheques eso. Y si tenía algún inconveniente en mi ficha pues me llamaban y yo me presentaba.	SVSH y su vínculo con otros actores estatales y no estatales/Vínculo actor estatal/otros actores	
	Entrevista 6	(...) Pues quedaron de ir a visitamos pero por ejemplo caso a mí no me visitar en todo ese tiempo, no no me visitaron, ellos si dijeron que iban a visitamos todo eso pues para corroborar de que si y todo pero pues a mí no me llegaron a visitar.	Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional	
	Entrevista 7	no a mí nunca me visitaban, simplemente nos hacían llamada y nosotros íbamos hacia allá....a reclamar el subsidio.	Autorización legal resolución 42440910116-16; Dec 0480 y 0522 de 2016	
	Entrevista 8	Si. Las visitas bien, más que todo le hablaban a uno sobre la forma de vivir, qué que cuántos vivían, que si estudiaban, cosas así. (...) Siempre asistían dos.	presupuesto dispuesto para el accionar/medios financieros	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

Desde las manifestaciones que se hacen observables con las instancias de comunicación e interacción como indicador de legitimidad del actor, se muestra un delineamiento e identificación no solo de los vínculos entre los actores estatales, sino también que estos se van mostrando como vínculos que parecen irse difuminando al ir perdiendo claridad sobre acciones conjuntas relacionadas con el seguimiento a los subsidios de arrendamiento, cuando reluce por parte de los participantes, que durante las visitas de seguimiento a los hogares relocalizados temporalmente fueron visitados pocas veces por la SVSH (E3, E8). Sin embargo, otros beneficiarios aprecian que desde la SVSH nunca se realizó ninguna visita en su hogar temporal (E4, E5, E6, E7, E8).

Ahora bien, la resolución 42440910116 de 2016 inscribe a la SVSH como aquel que realiza el seguimiento a los hogares subsidiados a través de la “(...) la solicitud de informes, realización de comités de gestión social y demás mecanismos a que haya lugar” (p. 8). Por otra parte, en palabras del SGRED, “se realiza el seguimiento en conjunto con la Secretaria de Vivienda Social y Hábitat a cada hogar postulado con el fin de dar cumplimiento al trámite de subsidio” (Rodrigo Zamorano Sanclemente, en respuesta a la proposición 090 Concejo de Cali, 2022, p. 18). Y, en sentido contrario, para la SVSH quien realiza las visitas a los beneficiarios es el Plan Jarillón.

(...) al plan Jarillón tenemos que hacerle un control cada tres meses porque cada tres meses damos los subsidios prorrogables cada 3 meses (...), entonces pues nosotros cada tres meses diremos ¿por qué somos tan lentos? pero es un tema que el Plan Jarillón tiene que estarle haciendo visitas de que la gente primero está haciendo buen uso subsidio, (...) pues que lo esté aplicando verdaderamente donde es y lo otro pues las personas de un tiempo a otro pueden perderse y nosotros no tener control, entonces y como así igual quedo estableció el decreto 480 prorrogable cada 3 meses. Entonces eso es una norma que la estamos cumpliendo, es cada 3 meses. Entonces es un quehacer que uno dice bastante, de pronto ¿porque es tan ineficiente el tema? pero es por el tema de controlar, es mucha la gente, pues entonces el proceso con ellos es bastante dispendioso, pero pues es que toca hacerlo y lo hacemos de hecho. (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Desde lo manifestado por los cuatro de los participantes beneficiarios, sobre “(...) ¿que yo me recuerde que me hayan visitado ahí en la casa? No, que yo me recuerde no” (E5), “a mí nunca me visitaron” (E7), “nunca, nunca me visitaron del cual me sacaron del asentamiento...nunca nunca llegaron a ir (...)” (E4). Otros expresan: “ellos si dijeron que iban a visitarnos todo eso pues para corroborar...” (E6) y al poner esto frente a la regla de juego resolución 42440910116 de 2016, con la SGRED y el contraste con la SVSH, parece mostrarse que existieron lejanías en el desarrollo de actividades conjuntas en función del seguimiento y sobre la verificación a los hogares, explicado en que aún continúan existiendo debilidades de aclaración de las reglas de juego

(responsabilidades, actividades, puntos de control, tiempos, alcances), como ya se había evidenciado desde la opinión de contraloría de Cali (2017c) frente a los decreto 0480 de 2016, pues a pesar de adoptarse una autorización legal propia del FEV (Res 42440910116 de 2016) la carencia persiste como una brecha de tipo político e interinstitucional que va afectando a la capacidad del organismo de vivienda. Una legislación puede existir, pero esta no siempre se traduce en la reglamentación precisa y consistente (Alonso, 2007).

Desde lo que afirma Alonso (2007), en las relaciones interinstitucionales puede suceder que cuando se elige el encargado de implementar una política sea descuidada la clarificación de la repartición de responsabilidades entre los involucrados, generándose “problemas de coordinación en el desarrollo de la política” y de “superposición de funciones” entre diferentes actores, que al trabajar pueden llegar a desconocerse recíprocamente.

4.2 Capacidad Administrativa

De manera general, la mayoría de los beneficiarios entrevistados implícitamente denotan la existencia de una relación con el proceso de servicio de vivienda social, sobre que luego de haber restituido el bien, existió el compromiso de entregarles cada tres meses el subsidio, identificando requisitos a cumplir para acceder a este, al igual que reconocen a las instalaciones de SVSH como el lugar donde se postulaban, reclamaban inicialmente el beneficio y develan otros lugares que fueron dispuestos para evitar estarse trasladando hasta la oficina principal de la SVSH. Las postulaciones dependían de las listas de los beneficiarios al subsidio que entrega Plan Jarillón, para luego ya más adelante entregarles la vivienda de cero pesos (nc1- 03112021; Resolución 42440910116,2016). También desde sus manifestaciones denotan un “ellos” como pronombre que recoge lo institucional y se muestra como un conjunto, un todo, un plural, un “ellos”, un quienes desde el cual comenzaron a percibir el subsidio de arrendamiento (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7,

E8). Un “sistema” en el que; “(...) estuvimos primero nosotros y ellos vinieron y nos visitaron, hicimos los compromisos que teníamos que hacer y ahí sucedió eso que nos daban el subsidio arrendamiento” (Entrevistado 7, en conversación con la autora, octubre de 2022).

PA: ¿Cómo fue el proceso en la SVSH para iniciar a recibir el subsidio de arrendamiento?

E1: (...) ellos nos dieron un papel comprometiéndose que tumbáramos el rancho y ellos nos daban subsidio de arrendamiento porque teníamos que desalojar en la invasión, entonces al desbaratar el rancho ellos nos dieron una constancia o papel de que ellos se comprometían a darnos el subsidio arrendamiento cada tres meses hasta que los entregarán las viviendas. (...) los requisitos eran los papeles de todos los integrantes e ir a casa justicia, primero era a secretaría de vivienda y después lo trasladaron a casa justicia.

PA: ¿Cómo era lo de la prórroga?

E1: Ellos llamaban, ellos llamaban que nos presentaremos tal día, y pues uno tenía que madrugar. Siempre había que llevar los documentos con el recibo de la vivienda donde vivimos para que ellos vieran que, si estamos arrendando, alquilando, arrendando una casa, el contrato de arrendamiento. (Entrevistado 1, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E3: (...) había a veces íbamos todos, mucha gente y... eran rápido. (...) teníamos que hacer la cola, hacer la cola y cada uno iba entrando firmaba con huella (...) en Versalles y después en López en la casa de Justicia, después también nos tocó en el centro comercial Río cauca. (Entrevistado 3, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Las anteriores expresiones observables, se relacionan también institucionalmente en que,

inicialmente nosotros estábamos yendo a terreno con el plan Jarillón, ¿Cuáles eran los sitios escogidos por nosotros? estaba el centro comercial rio cauca estábamos en la comuna 21, en el Cali de la comuna 21, estuvimos en una casa de acción comunal siempre con la seguridad de que nosotros pues la gente llegara al sitio sin tener obstáculo, ah y en Cali 7, para poder entregarle sus cheques y poder pues llegar sitio, al pueblo, para que ellos no se desplegarán pues hasta la secretaría porque muchas veces había dificultades de transporte traslado porque muchas veces personas no tenían como trasladarse a la secretaría. Ya cuando pues se hacían pues las citas se hacía la convocatoria para la entrega de cheques de una manera ordenada se hacían pues cuando había más de las personas 600 persona hacía por grupo de 50, 60 en el día atenderlas en

el día, para que la gente pudiera ir... no tuviera problemas de traslado y se pudiera cumplir pues con los horarios establecidos porque a nosotros nos prestaban los sitios, también es cierto porque estos sitios siempre eran para la comunidad. (Entrevistado 12, Técnico Administrativo en conversación con la autora, octubre de 2022).

Avanzando y para no dejar pasar al “ellos” institucional, si bien es un pronombre que enuncia a muchos, este se muestra como sinónimo de un recurso humano invocado tanto por el beneficiario como los funcionarios. Y, que desde estos últimos, se muestran constantemente asentando el “ellos” para diferenciar o clarificar funciones: “(...) el proyecto es de ellos, es del plan Jarillón ellos van hacer una socialización del programa van a los asentamientos (...)”, les realizan la visita a la comunidad a través de “(...) los sociales de plan Jarillón y luego nosotros intervenimos en el ofrecimiento del arrendamiento para que ellos pues le entreguen el techo plan Jarillón y se recupere el área porque es para vital para la Ciudad de Cali. (Entrevistado 12, Técnico Administrativo SVSH en conversación con la autora, octubre de 2022). Y, que “(...) el proyecto, de acuerdo como vaya a su dinámica con estas comunidades, pues la entrega es voluntaria, ellos hacen firmar unos documentos (...)” (E11).

Entonces nosotros elaboramos los cheques y el cheque se lleva terreno, la persona entrega el predio, el plan Jarillón le coloca su vehículo para el trasteo, se le entrega el cheque y la persona se va a su proceso, va su otro sitio donde va a tener su medida temporal de mitigación mientras el municipio a través del plan Jarillón le entrega su vivienda definitiva. Eso es básicamente. (Entrevistado 11, Profesional Universitario SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Por otro lado, desde la mirada de cinco beneficiarios entrevistados fue recurrente la demora en la entrega de los cheques físicos, observado en que el siguiente cheque era entregado luego hacia el 5 mes. Aunado esto a expresiones de que los cobros de estos se encontraron sin fondos, lo que se muestra e infiere como una débil gestión desde el recurso humano por inactivación de instrumentos de planificación (tiempos y el presupuesto requerido para garantizar el acceso a la

vivienda temporal). Un recurso humano para la acción estable, calificado y permanente juega un papel relevante como anclaje institucional y puede consolidar la burocracia, para soportar las distintas actividades de un organismo estatal (Isuani, 2010). Sin embargo, un recambio y la escasez de un funcionariado conlleva a carencias de memoria institucional y reducción del aprendizaje organizacional (Alonso, 2007), al igual que también pueden incidir en la ausencia de planificación (Bertranou, 2015).

Se reconoce desde los beneficiarios que el subsidio “lo entregaban cada tres meses o a veces se demoraba cuatro o cinco meses” (E3), que “había que esperar los cuatro meses para poder recibir mami el subsidio” (E4), “eso decían (...), cada tres meses yo si recuerdo (...) y eso por decirlo a ellos le llegaba por decirle cada 3 meses a mí por de algo me venía llegando cada 5” (E8). De todas formas, aun siendo corta la demora, esto es expresado con sentimientos y bajando sus voces con tono de preocupación (ncE6-09102022).

E6: se demoraba casi 15 o 20 días o sea y pues a mí me generaba problemas eso por qué porque yo en ese tiempo sin empleo porque yo trabajo en escenario público (...) y en ese tiempo cerraron eso incluso vea de esa fecha hasta ahora febrero me vine a trabajar desde la fecha que me entregaron la vivienda hasta ahora en febrero vine a trabajar entonces claro yo dependía mi arrendo, dependía de eso que me entregaban entonces lo daban muy atrasado, ahí quede debiendo todavía toca pagar (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E5: (..), eso se lo entregaba como cada tres meses algo así (...) pues a veces decían que ...yo la verdad pues no llevaba pues cuentas, lo que algunas personas llevaban cuentas decían que se atrasaban un poquito, pero pues pal tiempo que le tocaba que darle el subsidio a uno, pues sí. (Entrevistado 5, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Desde lo institucional, “(...) se les entrega un cheque por 3 meses, los cuales esperaban que se hiciera pues nuevamente la convocatoria, se solicitaba los requisitos de siempre, aunque (...) ellos muchas veces cumplían muchas veces se quedaban como alcanzados”. Y, “(...) ahorita

es en automático, no se hace convocatoria, sino que ahora automáticamente sabemos cuántas personas van a recibir el cheque. (Entrevistado 12, Técnico Administrativo SVSH en conversación con la autora, octubre de 2022).

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat en un tiempo promedio de 2 meses, revisa la documentación soportada y enviada, realiza la resolución en donde se notifican los pagos a las familias y el monto a cancelar. Posteriormente, entre 10 a 15 días hábiles después de emitirse la resolución, la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat informa al Plan Jarillón de Cali cuando los cheques están listos para entregarse. El Plan Jarillón llama a los beneficiarios para que se acerquen en los horarios habilitados por Secretaría de Vivienda Social y Hábitat a reclamar el cheque, se le notifica al jefe de hogar que debe llevar su cédula de ciudadanía, contrato de arrendamiento del periodo a pagarse y acta de entrega del área ocupada para recibir el cheque. La Secretaría de Vivienda Social y Hábitat le debe informar al beneficiario el tiempo que tiene para reclamar el monto emitido por el cheque, antes de su vencimiento (Rodrigo Zamorano Sanclemente, en respuesta a la proposición 090 Concejo de Cali, 2022, p. 15),

Avanzando, otro de los indicadores observables de capacidad administrativa, que se manifiesta desde todos los beneficiarios es la realización de llamada o mensaje vía WhatsApp al beneficiario, como sistema de información y gestión basados en tecnologías de la información y la comunicación, que comunica e informa al beneficiario sobre las convocatorias para prorrogar o entregar el cheque de arrendamiento, lo que desde Bertranou (2015) se comprendería como un sistema acorde con el nivel de inteligencia requerido para comunicarse con la comunidad.

Ahora bien, respecto a la información de un funcionario de terreno, se apreció que la SVSH los llamaba y también “(...) había líderes ellos que se supone están al tanto con ellos (...) son amigos de ellos amigos de la comunidad, entonces alguien está al pendiente cuando llega la convocatoria, se les dice con tiempo que documentos deben de presentar para poder reclamar su chequecito.” (Entrevistado 12, Técnico Administrativo SVSH en conversación con la autora, octubre de 2022). Entonces, los beneficiarios recibían llamada o mensaje a través de su celular

enterándose de que el subsidio estaba listo para ser reclamado: “nos llamaba el plan Jarillón, plan Jarillón no más” (E2), o les “(...) llamaba secretaría de vivienda” (E4), “(...) la citamos el día de mañana en la casa de justicia y (...) la secretaría de vivienda a nosotros nos tocó ir allá por cheque” (E5). También se hizo observable al respecto de que “si lo atienden a uno bien, sino que lo único es que las colas son muy cansona, la madrugadera, los problemas en las filas, (...)” (E2).

E6: Lo único malo era que uno perdía el día de trabajo y uno que vive del día a día. (...) Se gastaba mucho tiempo. (...). Ellos convocaban, ellos hacían la convocatoria (...) la convocatoria era que nos llamaban y nos decían que para tal día en tal lugar al lugar es la entrega de los cheques (...) un día, eso se perdía tiempo y así (...) cada quien en su tiempo y pues se iba organizando, colocaban las sillas, uno se sentaba conforme como llegaba, pues también es de entenderse que es mucha gente (...). (Entrevistado 6, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E7: Ellos nos mandaban un informe por WhatsApp y allí nosotros de que día nos tocaba y estamos pendientes de lo que ellos nos decían (...) Ellos nos decían tal día les toca presentarse teníamos que llevar papel donde estábamos arrendando (...) para podernos desembolsar los cheques qué nos daban.

(...) otras amistades que nos comentaban a nosotros, como había dos grupos, el uno salía en tal fecha y nosotros salimos en tal fecha, entonces ellos nos mandaban una comunicación a nosotros a los celulares. (...) no no demorábamos nada, por ahí día más o menos, como las colas eran tan largas no nos podían atender ese día, pero al otro día si nos atendían. (Entrevistado 7, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Las apreciaciones sobre “la madrugadera”, “los problemas en las filas” “las colas eran tan largas” o el que se “perdía el día”, se mostraría explicada institucionalmente en que a pesar de que la entrega de los cheques se hacía por grupos con un despliegue de alrededor de una semana, la SVSH dependía también de los establecimientos, ya que eran prestados por medio tiempo (de 8 a 1 de 8 a 2) y debían entregar el sitio, por lo que calculaban cuántos beneficiarios se lograban atender durante 4 horas o 5 horas (E12).

Inicialmente manejamos el orden de llegada, porque es muy difícil manejar una cantidad de gente, (...) porque hay gente que llegaba y se madrugaban muchas veces a las 2, 3 de la mañana, nosotros nos

decíamos que eso era inhumano porque todas maneras él iba a pagar cheque. Por orden de llegada muchas veces llegaban, otros que guardaban el puesto, comenzaban con las peleas entre ellos, entonces muchas veces optábamos por ficha repartíamos 50, 80 fichas, pero es difícil es difícil. (Entrevistado 12, técnico administrativo, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Se infiere entonces, que durante el periodo de estudio existieron, demoras administrativas para expedir u entregar el cheque físico, al igual que se presentó una baja duración del despliegue institucional para la entrega del cheque físico.

4.3 Capacidad financiera

Además de las debilidades que se muestra presentó el proceso organizacional y el recurso humano para la acción, asociadas con demoras para expedir u entregar físicamente el cheque de subsidio y la baja duración del despliegue institucional para la entrega del cheque físico al beneficiario, otra debilidad emerge y es descrita de manera espontánea, natural y con un tono de seguridad desde dos beneficiarios (E3, E4), expresando a su vez sentimientos de resistencia oculta, relacionados con trámites administrativos de tipo presupuestal al darse cuenta de que cuando se dirigían al banco para cobrar el cheque reclamado, este carecía de “fondos” o se les decía que “faltaba una firma”. Sin embargo, puede inferirse que la ausencia de presupuesto disponible fue una situación generalizada para aquellos beneficiarios durante el periodo de estudio.

E3: (...) ah me acuerdo que una vez dieron los cheques y no tenían que era... no los podíamos cobrar me acuerdo.

PAR: ¿Fuiste al banco? ¿Qué te dijeron en el banco?

E3: que no lo podíamos cobrar porque no tenía fondo, no me acuerdo bien, ósea que tuvimos que el otro día que ir a madrugar otra vez a vivienda.

PAR: ¿Qué te contestó vivienda?

E3: que se habían olvidado de colocarle una firma, algo así. Faltaba una firma sí.

PAR: ¿Cuánto tiempo tuviste que esperar?

E3: dos días. (Entrevistado 3, en conversación con la autora, octubre de 2022).

E4: (...) eso paraba como tres cuatro meses para dar el subsidio y uno tenía que de su bolsillo pagar el arriendo, usted sabe que dueño de casa no se aguantaba eso.

PAR: ¿ósea, llegaba exacto a los tres meses o había que esperar?

E4: había que esperar los cuatro meses para poder recibir (...)

PAR: ¿qué hacían cuando se demoraba? ¿Iban hasta allá, lo observaban?

E4: nosotros sabíamos que había teníamos que esperar porque ellos nos decían.

PAR: ¿ellos no decían por qué? ¿Qué te decían?

E4: que la demora era los cheques porque ay veces estaban los cheques sin fondos, entonces, sí mamita. (Entrevistado 4, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Importa conceder la razón a la inferencia anterior, desde una autoridad legítima externa que recopiló información con otros beneficiarios, en cuanto a que también “(...) se ha detectado demora en la entrega de los subsidios de relocalización o arrendamiento” (Personería de Cali, en respuesta a la proposición 064 Concejo de Cali, febrero de 2020). Entonces, puede inferirse como debilidad al incumplimiento en los pagos oportunos del subsidio de relocalización temporal o arrendamiento. Los recursos financieros, son entonces un dispositivo crítico, relevante y clave para cristalizar acciones estatales (Isuani, 2010; Bertranou, 2015)

Ahora bien, enfrentando esto desde lo institucional, los recursos financieros son identificados como un factor que complejizo las funciones del organismo durante el periodo de estudio, haciendo referencia a que:

(...), hemos tenido problemas con los recursos, se aprobaron las vigencias futuras pero pues usted sabe que los tiempos que maneja lo público sobre todo empezando año, entonces siempre empezando año nunca el primero de enero se cuenta con recursos, entonces hay esperar que el nivel central porque son recursos que le transfieren a la secretaría de vivienda que es del nivel central, los transfiera al fondo (...) quién realmente ejecuta los recursos es el fondo, porque que es quién administra el subsidio de vivienda. Entonces en eso es que hemos tenido un poco de contratiempo y pues es (...) como el malestar que hemos

tenido con las comunidades (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Ahora bien, naturalmente se pregunta la misma SVSH

¿Qué ha hecho la secretaría para darle una mejor atención a los beneficiarios? (...) nosotros por el lado de la secretaría del fondo lo hemos logrado con el plan Jarillón es que las familias se bancaricen para que su plática le llegue su arriendo directamente sin incomodar (...). Pienso que para la gente eso fue lo mejor que pudimos hacer. (Entrevista N° 11, Profesional universitaria SVSH, en conversación con la autora, octubre de 2022).

Lo manifestado por estos dos beneficiarios (E3, E4) abordados durante el trabajo de campo, pusieron de presente una situación que puede ser una explicación del avance actual sobre la decisión conjunta para bancarizar al beneficiario y así “agilizar el pago” (Rodrigo Zamorano Sanclemente, en respuesta a la proposición 090 Concejo de Cali, 2022, p. 15), pues “(...) esto era un dolor de cabeza para todo mundo, para el mismo fondo especial de vivienda, para la misma comunidad (...), eran 1011 familias cuando llegamos al gobierno (...)” (Elí Schneider, Gerente del Plan Jarillón, en sesión plenaria ordinaria Concejo de Cali, 6 de julio, 2022).

Por otro lado, otra situación que emerge y se hizo observable naturalmente por cuatro de los ocho beneficiarios, cuando se profundizaba por sobre cómo percibían la relación entre los actores públicos o en relación con tiempo de permanencia bajo la modalidad del subsidio de arrendamiento, salió a relucir con vos de seguridad y acentuada (ncE3-09102022, ncE5-09102022, ncE6-09102022, ncE7-09102022), de que un cheque les quedo pendiente y no les fue entregado. Esta naturalidad también salió a la luz, durante una salida inicial a terreno, al confundirnos con posibles beneficiarios de vivienda al preguntarnos “¿ustedes les van a entregar acá?”, “ahh... a nosotros nos quedaron debiendo cheques de arriendo” (nc3-17072022). Finalmente, resulto ser uno de los entrevistados de este estudio, pues aquella vez cuando se nos cruzó en la calle, cambio

su rostro, con posición de timidez o para buscar guardar silencio, optando por alejarse y se despidió, percibiéndose del informante ciertas expresiones de como si hubiese cometido un error a decir algo que no debía (nc3-17072022).

Entonces sintieron la necesidad de decir: “(...) la verdad es dicha nos quedaron debiendo como unos cuatro meses” (E7), “se nos quedaron con un cheque” (E3). Lo que pareciera ser como nueva situación problemática, no se mostró visible durante la revisión de fuentes documentales (pero si muy insistente sobre todo por E3). Aunque, el entrevistado E8 lo hace observable de que siempre le incumplieron con los cheques. Y, aunado a lo anterior, la mayoría de los beneficiarios entrevistados, tienden a coincidir en que pasaron alineados al proceso de arrendamiento durante un rango de tiempo promedio de 12 a 18 meses, aun cuando dicen “eso fue hace mucho tiempo” o “no me acuerdo”, para luego ir clarificando las fechas, sobre que “eso fue como en el 2016 empezamos hasta el 2019 cuando (...) entregaron”. Es decir, se infiere que fueron tres años percibiendo al subsidio (E6, ncE6-09102022).

PAR: ¿En qué fecha iniciaste a percibir ese subsidio de arrendamiento y en qué fecha terminaste?

¿Cuánto tiempo duraste alineada al proceso de arrendamiento?

E3: como un año o hasta más, no me acuerdo bien (...) como un año pasadito.

PAR: ¿Cada cuánto, como lo entregaban?

E3: cada tres meses, cada tres meses o a veces se demoraba cuatro o cinco meses.

(...)

PAR: ¿Consideras que pasaste mucho tiempo bajo esta modalidad de arrendamiento?

E3: No, antes el último cuando pasamos aquí que ya nos dieron la vivienda, es más se nos quedaron con un cheque, porque no nos dieron ese cheque (respuesta dada muy segura y acentuada). (...) sí, porque ya habíamos pasado más de tres meses.

PAR: ¿qué argumento te dieron?

E3: No, no nos dijeron nada

PAR: ¿elevaron alguna solicitud o elevaste alguna solicitud?

E3: Pues yo no, yo no lo hice, pero sí nos tenían que dar el último cheque y no nos dieron el último cheque (lo dice nuevamente muy segura).

PAR: ¿En qué fecha recibiste la vivienda?

E3: ... nosotros llevamos como que 4 años aquí.

PAR: 2019?

E3: algo así (Entrevistado 3, en conversación con la autora, octubre de 2022, ncE309102022)

Así lo anterior, ante tanta observancia y al aclarar que la vivienda fue recibida en abril de 2019, el entrevistado (E3) insiste de manera natural y segura observando que ya se había cumplido la fecha para recibir el subsidio y que deberían haber recibido el cheque en el acto a la entrega de la vivienda definitiva, pues ya se había cumplido:

E3: nos tenían que dar el último cheque, ósea todos los de aquí ninguno recibió cheques y ya nos tenían que dar cheques y no nos dieron.

PA: ¿en qué fecha se cumplía ese cheque, es decir en qué fechas debían haber recibido?

E3: Uyyyyy antes (responde muy segura), ósea cuando nos dieron ya habíamos cumplido.

PAR: ¿ósea, te entregaron en abril (la casa) era más o menos cuanto tiempo atrás?

E3: era como en febrero por ahí febrero (Entrevistado 3, en conversación con la autora, octubre de 2022, ncE309102022)

Hasta este punto, una conjetura inicial durante una salida de campo (nc3-17072022) se muestra general y puede reafirmarse indicando que existe un débil grado de aceptación de la autoridad por parte de los beneficiarios, debido a que se presentaron demoras para expedir y entregar el cheque físico y un sentir de inconformidad expuesto en que les quedaron debiendo cheques de subsidio arrendamiento. Por tanto, la capacidad política de la SVSH se socavó desde la dimensión de legitimidad del actor estatal ante la opinión que tienen los beneficiarios sobre la asignación y aplicación de los cheques de subsidio arrendamiento reasentamiento (nc4-19072022).

Tabla 48. Opinión/expresión/manifestación del beneficiario referente a un cheque (s) de subsidio pendiente/no entregado/incumplido

Actor	Opinión/expresión/manifestación observable del ciudadano beneficiario	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable afecta	Componente de Capacidad afectada
Entrevista 1	No emergió manifestacion alguna de cheque pendiente		Capacidad política-Administrativa y Financiera
Entrevista 2	No emergió manifestacion alguna de cheque pendiente. Solo manifestaciones acerca de la demora para entregar los cheques de subsidio de arrendamiento.	Proceso organizacional, Instrumentos de planificación y recursos humanos /Recursos	
Entrevista 4	No emergió manifestacion alguna de cheque pendiente. Solo manifestaciones acerca de la demora para entregar los cheques de subsidio de arrendamiento.	Legitimidad del actor estatal Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo /Medios financieros	
Entrevista 3	Emerge manifestacion sobre que les "tenían que dar el último cheque" y que "...todos los de aquí ninguno recibió cheques" y que para febrero de 2019 "...tenían que dar cheques y no nos dieron.	Proceso organizacional, Instrumentos de planificación/Recursos	Capacidad política-Administrativa y Financiera
Entrevista 5	"Inclusive estaban diciendo, ósea, entre nosotros los compañeros del asentamiento Florida Playa Baja, sí estaban diciendo que hacía falta un un cheque sí, pues la verdad nunca lo vi el ultimo cheque". (...) Nadie hizo nada, osea uno si hablaba de ese cheque (...) pero nadie hizo nada."	Legitimidad del actor estatal Vínculo actor estatal/otros actores	
Entrevista 6	Durante la conversación devela problemas de planificación (organización, tiempo) por parte de los actores públicos, diferenciando sus roles (SVSH-arriendo y PJ-aptos): "(...) Entonces ¿qué pasó? nos entregaron el último cheque, hubo uno si dijo que probablemente si podía ser el último, otros dijeron que después de ese que cuando nos entregarán nos iban a dar otro (...), después dijeron que no que como ya nos habían entregado pues eso ya quedaba ahí, ósea legalmente si nos quedaron debiendo uno".	Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo /Medios financieros	
Entrevista 7	"(...) en el último a nosotros nos quedaron debiendo uno antes de entregarnos, pa que hablar la verdad es dicha, nos quedaron debiendo como unos 4 meses más o menos pal último (...)."	Proceso organizacional, Instrumentos de planificación/Recursos	Capacidad política-Administrativa y Financiera
Entrevista 8	Beneficiario manifesto recurrentemente que siempre le incumplian con el cheque, evidenciando ello presencialmente ante CAM y que a la SVSH fue muchas veces. Haciendo observable que: "(...) a veces tenía que ósea dejar pasar este pago y esperar a que llegara al otro para ver si..." (E8), es decir esperar a que llegara el siguiente pago. Expresó también que: E8: "Las vueltas con mi hermana las hacíamos las vueltas y nos íbamos y casi siempre nos llamaban que ya estaba el cheque, veníamos las dos a veces salía ella y yo no. Yo decía, Pero porque si las dos estamos pues ahí ahí. PAR: ¿Que te explicaban? que había que esperar que eso lo mandaban de Bogotá y qué sé yo y que así como lo mandaban de Bogotá así mismo era que ellos..." Es decir se refiere que así mismo pagaban.	Legitimidad del actor estatal Vínculo actor estatal/otros actores Espacios colectivos para la coordinación de la acción conjunta/Capital de acción interorganizacional Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo/Medios financieros	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

4.3 Capacidad legal

4.3.1 Autorizaciones legales

Desde la opinión de los ocho entrevistados beneficiarios, a pesar de que inicialmente, la legitimidad del sujeto público en relación al subsidio de arrendamiento, es considerada como una buena “ayuda”, que “era algo bueno” y que “servía”, está nuevamente y poco a poco va trasluciéndose y moldeándose para hacer inferir que existe un bajo nivel de aceptación frente al recurso que recibieron como subsidio de arrendamiento autorizado en el decreto 0480 de 2016 y la resolución 42440910116 de 2016, al hacer observable que este tipo de subsidio debería tener mejoras, en su mayoría basados en que el valor asignado no era adecuado (valor monto y periodicidad de la entrega). Los beneficiarios, hacen observable mediante sus sonrisas, otros piensan, guardan silencio o se ponen tristes para describir su argumento a una posible mejora sobre que el subsidio “no es correcto” (E4), “no alcanza” (E6) y se “se demora” (E6, E3, E4) y es “muy poquito” (E1, E5), explicando que “un apartamento \$200.000 no se consigue y el presupuesto que nos daban era máximo 250 mensuales y 250 no se consigue... de 350 para arriba”(E2). También dudan, y expresan inicialmente que no puede opinarse porque no le “conviene” (E7) para finalmente hacer visible que el subsidio “no era adecuado” y que era “muy poquitito” (E7).

En correspondencia con E2, sobre el valor aporte mensual del cheque trimestral, ello se encuentra autorizado en el decreto 0480 y la resolución 42440910116 de 2016, facultando para aportar por mes el 0,30 del SMLMV, que para el 2016 fueron \$206 mil pesos y cerro la vigencia 2019 con \$248 mil pesos, es decir \$227 mil pesos en promedio mensual. Así que, una autorización legal delimita, habilita, facilita o restringe las acciones a implementar por la unidad gubernamental (Bertranou, 2013; Alonso, 2007).

Como se aprecia institucionalmente, lo que hacen “(...) es cumplir lo que dice el decreto 480 de 2016 y la resolución que expide el secretario de vivienda para nosotros poder otorgar los beneficios” y “(...) cada año a partir de primero de enero con el salario mínimo que apruebe el gobierno nacional se le aplica el 0.30 y ese es el valor que se le da mensual el 0.30” (Entrevistado 11, Profesional universitario, en conversación con la autora, 2022).

Continuando, entre los entrevistados beneficiarios se identifica un techo de pago de arrendamiento, que “(...) valía 400 en ese tiempo un apartamento 450, 400, entonces si valía 400 uno no más ponía los otros 200 o pagaba igual un mes (risas) y los otros doscientos los metía pa la comida. (...) a veces nos sentíamos ahorcados” (E1). Ahora bien, dentro de este techo limite, cinco de los beneficiarios de manera similar mencionaron que pagaron arriendos por valor de \$350 mil pesos fuera de los servicios públicos de agua y energía (E2, E3, E4, E5, E6) y solo E8 pago arrendamiento por valor de \$200 mil pesos sin servicios públicos. En la siguiente tabla, se hace observable textualmente lo que cree, expresa o considera cada uno y se muestra no solo una tendencia a relucir un débil reconocimiento y aceptación del valor autorizado para asignar el SMVAr, sino también a nivel administrativo, debido a que se reflejan cuestionamientos a la *asignación* del subsidio otorgado como algo que no alcanza y que a su vez es demorada la entrega física del cheque, indicando esto que los beneficiarios presentaron dificultades para continuar oportunamente con la *aplicación* del beneficio ante un tercero (el arrendador), con el que logra el beneficiario consolidar la *entrega* material de un bien inmueble temporal que le contribuya a garantizar un acceso a la vivienda.

Tabla 49. Opinión/observación/manifestación referente a mejoras del subsidio de arrendamiento.

Actor	Opinión/expresión/manifestación observable del ciudadano beneficiario	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable como afectante	Componente de Capacidad afectada
Entrevista 1	PAR: ¿Cree usted que debería haber mejoras en el subsidio de arrendamiento? E1: Si un aumento (risas) un aumento porque pues igual 200 por... o sea cada 3 meses eran 600, la verdad era muy poquito para ser un subsidio porque uno venía en una parte donde no paga arriendo, no pagaba arriendo, no pagaba energía, o sea no pagaba nada entonces ya el salirse uno a pagar para para uno eso no era mucho, lo que le haría es que les subiera más. PAR: Consideras que el valor del subsidio que recibió era adecuado? E1: (...) a veces a mi marido le tocaba prestar, porque a veces digamos yo no siempre trabajaba, entonces a veces nos sentíamos ahorcados y a él tocaba prestar para pagar los servicios, pues porque no solo era arriendo sino servicios y comida. PAR: ¿Consideras que el porcentaje decretado era muy bajo? E1: Sí, la verdad sí		
Entrevista 2	E2: (...) Subirle un poquito al sueldo (sonríe), para las personas que están en ese mismo proceso, porque la verdad son... pues si le ayuda a uno por que eso no es obligación, pero entonces si subirle un poquito al sueldo del subsidio. PAR: ¿Consideras que el valor del subsidio que recibió era adecuado? E2: para pagar 3 meses de arriendo no porque la verdad en ese tiempo la mayoría la familia eran grandes, la mayoría conforma de 4-5 personas y usted sabe que un apartamento \$200000 no se consigue y el presupuesto que nos daban era máximo 250 mensuales y 250 no se consigue... de 350 para arriba. PAR: ¿Cuánto llegaste a pagar un arriendo? E2: de 350, yo siempre dure en la misma casa.	Proceso organizacional, Instrumentos de planificación /Recursos Opinión de los beneficiarios/Legitimidad del actor estatal Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo/Medios financieros Capital de acción interorganizacional	Capacidad Legal-Administrativa-política
Entrevista 3	PAR: ¿Cree usted que debería tener alguna mejora el subsidio de arrendamiento? E3: (piensa y sonríe) No... por que ahora pues ...hay personas que todavía le están dando ¿no? y que no que ya está más, en ese tiempo se pagaban como 700 y me dicen que ahora ¿están pagando más?. PA: ¿el porcentaje que se entregaba debe mejorar? E3: (...) pues sí mejorar un poquito más... el valor porque eso hay veces que se demora eso no llega cada tres meses, hay veces cuatro meses. PAR: es decir, que llega el tercer mes cerrado y ¿en el acto no estaba la renovación? E3: no. (...) E3: ay veces uno estaba como que con mucha, no que los cheques y claro uno a veces debía el arriendo, que los servicios... Yo pagaba 350 de arriendo.		

Actor	Opinión/expresión/manifestación observable del ciudadano beneficiario	Indicador/Dimensión relacionado que se hace observable como afectante	Componente de Capacidad afectada
Entrevista 4	PAR: ¿Cree usted que debería tener mejoras el subsidio de arrendamiento? E4: Sí. Sí mi amor, pues mejor porque pues como un aumentarle porque lo que ellos nos daban no era correcto y yo era cabeza de hogar (...) y me toca que luchar vendiendo fritanga. (...). PAR: ¿qué quieres decir cuando dices que no es correcto? E4: No es correcto negra ¿sabe por qué? porque eso no le alcanza a uno usted sabe que el arriendo esta caro y se demoraban mucho y a veces el dueño a la casa me ponía problema, sino que con lo que yo fritaba y todo entonces pues yo le cuadraba... tuve el punto que dueño de la casa hasta me pidió la casa porque los cheques muy demorados (lo dice con tristeza). PAR: ¿Tuviste que buscar una nueva vivienda? E4: Claro (...) PAR: ¿Consideras que el valor del subsidio que recibí era adecuado? E4: no, no era adecuado, porque ellos daban en ese tiempo nos daban \$760000 y eso no nos alcanzaba (...) según para tres meses si mamita y eso no nos alcanzaba y entonces donde yo pagaba el arriendo me tocaba pagar \$350.000 fuera de servicios, entonces no.		
Entrevista 5	PAR: ¿Consideras que el valor del subsidio era adecuado? E5: (piensa) ...Pues ahí ¿cómo le puedo decir? uno en esta vida no puede ser desagradecido con la vida ... poco o nada pues es algo sí, pues le sirvió mucho a uno, pues sí sí, igual el arriendo pues estaba carito si yo pagaba a 350 cada mes, más servicios me llegaban por 120 el del al agua y el de la energía, pues si parabólica y todo eso, pues a uno le tocaba que colocar siempre. PAR: el subsidio de arrendamiento, ¿crees que debería tener alguna mejora? E3: Sí porque ahora entre más días las cosas están más caras los dueños de (...) los que alquilan su casa creen que como que si a uno le están vendiendo la casa o sea muy caro, están pidiendo a uno depósitos, pongamos ahorita un arriendo en 500.000 pesos. Imagínese lo del subsidio arrendamiento no alcanza pa tres meses o cuatro meses de 500 que se consigue ahora un arriendo más el depósito le piden a uno que 200 o 300 de depósito, osea me parece que es muy poquito.	Proceso organizacional, Instrumentos de planificación /Recursos Opinión de los beneficiarios/Legitimidad del actor estatal	
Entrevista 6	PAR: ¿Cree usted que debería tener mejoras el subsidio de arrendamiento? E6: pues yo sí creo que sí (...) buscar otra...o sea realmente lo que dan no alcanza, realmente lo que dan no alcanza y en el tiempo que lo dan muy largo, no es mes a mes, sino que por ejemplo era cada dos meses o cada 3 meses, se demora mucho entonces hay gente que es muy impaciente, a mí por lo menos el dueño de la casa me decía (...) ay yo estoy que tiró la toalla, cuando recién ósea yo pensaba, si yo sigo trabajando yo pago de lo mío y cuando me llegue pues de ahí lo sacó, pero no pues no estaba trabajando. (...) yo pagaba 350 más como 150 de servicios.	Presupuesto dispuesto para el accionar del organismo/Medios financieros Capital de acción interorganizacional	Capacidad Legal-Administrativa- Política
Entrevista 7	PAR: Qué crees que debería mejorar del subsidio de arrendamiento? E7: ahí yo no puedo opinar porque a mí me salió bien. PAR: el monto que recibías era adecuado? E7: No no alcanza, pa mí no era adecuado, por que yo ubicaba el resto que me hacía falta porque el arriendo estaba muy caro en esa época y ahora mucho más, apenas nos daban la mitad porque no nos daban pa cubrir exactamente donde vivíamos, no, pero con eso yo me bandeaba. PAR: crees que el proceso tendría que mejorar en cuanto al subsidio de arrendamiento? E7: bueno un poquito más porque la cosa esta muy apretado ahora...un poquito más del sueldo para cubrir el modo arrendamiento. PAR: es decir, ¿que aumentara el monto? E7: eso sí porque es muy poquitito a nosotros nos daban muy poquito en esa época.		
Entrevista 8	PAR: ¿consideras que el valor de subsidio que recibiste era adecuado? E8: Si. (...) Pues depende, por lo menos a mí me alcanzaba hay otras personas que no porque pagaban mucho, yo pues igual el arrendo (..) yo pagaba 200 y daban como ¿600? igual a mí por decir algo a mí pues me servían porque igual me servía pa pagar el arrendo y algo ahí. PAR: Crees que debe tener mejoras? E8: Claroooo, como más plática porque usted sabe que esto está duro y cada día es peor, entonces sí se puede pues que le subieran un poquito más porque la vida está muy dura.		

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por la autora.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo muestra las conclusiones y recomendaciones producto del caso propuesto para la profundización. Finalmente se presentan limitantes del estudio de profundización, los posibles estudios futuros y algunas problemáticas observadas.

5.1 Conclusiones

A lo largo del presente trabajo de profundización, se logró analizar los avances de la implementación del subsidio municipal de vivienda modalidad arrendamiento, cuya población objetivo son los hogares en riesgo no mitigable por inundación en proceso de reasentamiento que han venido siendo reasentados en el marco del programa Plan Jarillón, por parte de la secretaría de vivienda social y hábitat de la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019. Para ello, se caracterizaron los aspectos institucionales que comprenden el cosmos institucional de la implementación, como base comprensiva y de entendimiento para el análisis de capacidades (Alonso, 2007, Completa, 2016). Igualmente, se examinaron las capacidades políticas, administrativas, legales y financieras del organismo secretarial de vivienda. Y, adicionalmente, se describieron las percepciones desde algunos hogares del proyecto habitacional Torres de la Paz, frente a la implementación del subsidio de arrendamiento.

Todo ello se realizó a través de la metodología cualitativa y a la luz teórica conceptual de las capacidades estatales de Bertranou (2013, 2015) del cual se desprendió el marco analítico construido a partir de este autor. A su vez, se buscó no dejar de lado las orientaciones y demarcaciones dadas por algunos autores como Alonso (2007), Repetto y Fernández (2012), Repetto (2004), Isuani (2010), Martínez Nogueira (2010) y Oszlak y Orellana (1991). El abordaje cualitativo, permitió ir trasluciendo con qué aptitudes se contó, cómo se presentaron, cómo son, cómo se comportaron esas aptitudes estatales de la SVSH en cuanto a la implementación de

acciones asociadas a vivienda y al reasentamiento. Se profundizó y examinó desde las fuentes de literatura y conectando lo conceptual, con fuentes principales desde los actores y los beneficiarios para alimentar la particular intervención de la mano del marco analítico robusto de capacidades estatales como el construido para este ejercicio primario.

Por tanto, el análisis trazado logró identificar que existieron brechas en la implementación del subsidio de arrendamiento, otorgado a hogares en proceso de reasentamiento en el municipio de Cali, en las dimensiones de legitimidad del actor estatal, los recursos, el vínculo actor estatal con otros actores, el capital de acción interorganizacional, las autorizaciones legales y los medios financieros, afectándose el despliegue de capacidad estatal de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, durante el periodo de estudio 2016-2019. Estas brechas o déficit de capacidad se muestran como “obstáculos o inconvenientes que dificultan o impiden la realización de ciertas actividades y tareas, comprometiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos (...)” (Bertranou, 2012, citado por Completa, 2016, p. 68).

Comprender y reconocer la existencia de brechas o déficit en la SVSH, permite concatenar una explicación a la conjetura que atravesó el documento, sobre que a mayor tiempo demora de entrega de la vivienda o solución habitacional VIP, mayor podría ser el tiempo durante el cual los hogares reciban el subsidio y por ende será agotado o superado el monto establecido en SMLMV para la asignación del subsidio de arrendamiento-reasentamiento.

Frente a estas dimensiones de capacidad estatal que se muestran afectadas (Tabla 50), al ser examinadas cada una de las variables observables propuestas, se logró identificar factores críticos permitiendo aducir que estos pueden llegar a ser relevantes para mejorar el proceso de gestión, implementación y asignación de los subsidios de arrendamiento de manera coordinada y

articulada entre la SVSH y la SGRED, respecto de cada dimensión y componente de capacidad estatal.

Las brechas o déficit identificados, pueden servir de reflexión a estos actores públicos, pues “si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos su funcionamiento será deficiente” (Completa, 2016, p. 61). Entonces, las brecha de capacidad identificadas requieren ser ponderadas, evaluadas y removidas estableciendo acciones y/o planes necesarios (Oszlak y Orellana, 1991).

Tabla 50. Resultados del análisis cualitativo a los avances de implementación del SMVA-reasentamiento, desde el marco analítico de las capacidades estatales en la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat durante el periodo 2016-2019.

Tipo componente de Capacidad Estatal Afectada	Dimensión Afectada	Indicador/factor o falla crítica que afecta a la dimension y componente de capacidad estatal
Capacidad Política	Legitimidad del actor estatal	Falta de atención oportuna a las respuestas PQR Bajo número de encuestas de satisfacción aplicadas y la demora en su envío a los líderes de los procesos respectivos. Bajo seguimiento a los hogares frente al subsidio de arrendamiento. Bajo cumplimiento oportuno en los pagos del subsidio de relocalización temporal o arrendamiento
	Vínculo actor estatal/otros actores	Dificultades en la comunicación entre los actores clave (SVSH y SGRED), condicionando esto al avance de coordinación y la articulación de sus acciones individuales.
	Capital de acción interorganizacional	Bajo uso de espacios colectivos para coordinación de la acción conjunta.
Capacidad Administrativa	Recursos	Existencia de déficit de recurso humano de planta, especial y misional por parte de las entidades competentes, por incremento en la contratación de personal bajo modalidad prestación de servicios. Presencia de diferencias en los datos de ejecución de la metas físicas y financieras publicadas en diferentes registros de información (internos o externos) Ausente diferenciación de los de los Subsidios Municipales de Vivienda Arrendamiento (SMVA) entre caso fortuito y de fuerza mayor de los de reasentamiento en las notas a los estados financieros de la FEV Débil gestión desde el recurso humano por inactivación de instrumentos de planificación (tiempos y presupuesto requerido para garantizar el acceso a la vivienda temporal). Baja duración del despliegue institucional para la entrega del cheque físico (espacios de comunicación e interacción externos limitados para tiempo de uso). Bajo cumplimiento oportuno en los pagos del subsidio de relocalización temporal o arrendamiento

Capacidad Legal	Autorizaciones legales	Bajo cumplimiento de autorizaciones legales sobre la tendencia a la tercerización y desregularización de las relaciones laborales (circular 008 de 2013 de la Procuraduría). Desactualización del Estatuto del Fondo Especial de Vivienda -FEV.
Capacidad financiera	Medios financieros	Bajo porcentaje ejecutorio de las partidas presupuestales de gastos de inversión. Ausencia de presupuesto dispuesto para el accionar del organismo, al presentarse demoras en los pagos oportunos del subsidio de relocalización temporal o arrendamiento
Resistencias públicas al accionar de la organización presentes durante el periodo 2016-2019 como variable externa que afecta el despliegue de capacidad estatal (protestas, acciones de tutela, sentencias de tutela, comunidades activas en los espacios de control político)		

Fuente: Elaboración propia (2022)

Varios de los resultados anteriores, logran ser enfrentados a nivel de la dimensión del *vínculo actor estatal/otros actores* y el *capital de acción interorganizacional* al encontrar en el estudio de la CGR (2017), una similitud en su hallazgo sobre la escasa articulación entre los sectores, comisiones intersectoriales VIRS⁷⁶ e instancias de formulación, ejecución y coordinación. Así mismo, frente a la dimensión de los *medios financieros*, se asimila al hallar una ausencia de gestión de los recursos estatales y particulares para la VIRS y ejecución presupuestal ineficiente de parte de un actor estatal financiero público-privado (CGR, 2017). Y, en relación a la dimensión de *recursos*, los estados del arte llegaron a concluir sobre la falta de un sistema de información del subsidio familiar de vivienda actualizado y de confianza para la toma de decisiones, objetivas, oportunas y efectivas (CGR, 2017) y la falta de refuerzo para el manejo y publicación de estadísticas sobre la información de los subsidios que se adjudican (Pecha, 2011).

Por otro lado, en este ejercicio escritural no todo está concluido en toda su comprensión. Por lo que, este trabajo puede más bien derivar en nuevas investigaciones. Es una nueva coordinada, es luz a nuevos investigadores que busquen avanzar en el análisis de políticas públicas, alejados del miedo a enfrentar la desatención que se le ha dado a la *implementación* y más bien animados hacia la elaboración de explicaciones a temas no tocados, excluidos o a los que

⁷⁶ Vivienda de interés rural social.

no se les presta atención, aun cuando conocer sus consecuencias pueden permitir transformar la realidad (Aguilar, 1993; Lozano, 2007, Roth, 2002).

Es necesario seguir trabajando con esa categoría, teniendo en cuenta que a falta de capacidad estatal, el Estado se ve limitado para resolver eficazmente los asuntos o situaciones problemáticas. “El Estado capaz (...) es aquel que puede cumplir adecuadamente “ciertas” funciones que le han sido asignadas” (Bertranou, 2015, p. 39). Ciertamente, el análisis a la capacidad estatal tiene una relevancia para las políticas públicas, ante la existencia omisiva local que debe sobre si un organismo comprende las capacidades convenientes, adecuadas y suficientes, lo que probablemente permitiría alcanzar metas y objetivos trazados, deviniendo esto en un escenario de confianza que podrá ser percibido por la sociedad (Completa, 2016).

5.2 Recomendaciones

Producto de los factores o indicadores críticos develados, se presentan recomendaciones por cada de tipo de capacidad estatal examinada, las cuales podrían ser relevantes para fortalecer el proceso de gestión, implementación y asignación de las SMVA.

5.2.1 Capacidades legales

- Actualizar los estatutos del Fondo Especial de Vivienda -FEV, como su conjunto de normas para regular el fondo, debido que los actuales datan del año 2014, desde el año 2017 el Decreto 0087 de 1999 fue derogado y está rigiendo el Decreto municipal No.4112.010.20.0153 2017.
- Se sugiere preguntarse ¿Cómo fue establecido o determinado el valor porcentual (0.30 del SMMLV) aplicado al SMVA mediante el decreto el 4110200480 de 2016? Una reflexión que gira en torno a que este porcentaje es menor al establecido en el Decreto Reglamentario 4112010200162 de 2017 (0.33888 SMMLV) y que este último Decreto conceptualiza

abarcando aplicabilidad precisa para situaciones de tipo tanto para fuerza mayor, caso fortuito y para procesos de reubicación. Esto puede considerarse como debilidad (o generar confusiones) normativa entre los denominados Decretos del proceso de implementación de las compensaciones PJ, la política actual del SMV en Cali y la normatividad nacional en materia del SMVA.

- Establecer u aclarar las responsabilidades de los actores en el comité interinstitucional Decreto 0201 de 2016, debido a que es un espacio legítimo facultado para “(...) reunirse para darse su propio reglamento, determinando sus funciones específicas, forma de funcionar, etc.” (Decreto 4110200201 de 2016, p. 8). Ello puede ser una base para la coordinación orientada a dar coherencia entre los programas y proyectos. Adicionalmente, para ir superando el evidenciado nivel de coordinación limitado al *compartir/intercambiar información* e ir avanzando hacia niveles de *negociación, concertación y de alineación estratégica* (Repetto y Fernández, 2012; Martínez Nogueira, 2010).
- Instar a que el procedimiento para la asignación del subsidio de arrendamiento se establezca responsabilidades, actividades, puntos de control, tiempos, alcances y propendiendo por la eficiencia administrativa para salida oportuna del pago al beneficiario. cancelando trimestre vencido trimestre pagado. Sin embargo, ello debe ser coherente con una futura discusión de los valores porcentuales que determinados Acuerdo 0480/2016 y su Decreto reglamentario 4112010200162 de 2017 (valor porcentual del SMLMV) y demás coherencias normativas que versen sobre la modalidad de subsidio arrendamiento, incluido el Acuerdo 0578 de 2022 que será reglamentado.

5.2.2 Capacidades administrativas

- Instar al reconocimiento de que la SVSH pertenece es al macroproceso misional de servicio de vivienda social, siendo relevante avanzar en el ejercicio de reclutamiento y conformación de un capital humano formalizado para ir abandonando la tendencia tercerizadora y desregularizadora en objetos contractuales. Lo que, de igual forma, es pertinente que en el FEV también prevalezca mayoritariamente personal de planta para su cometido misional.
- Instar a la SVSH como al FEV para que entre la documentación publicable en SECOP II, se anexe la certificación de insuficiencia o inexistencia de personal.
- Ejercer seguimiento, verificación y control al proceso de servicio de vivienda social, frente al monitoreo del sistema de información aplicativo de subsidios como nutriente para la toma de las decisiones y los resultados.

5.2.3 Capacidades financieras

- Instar a la SVSH y al FEV a monitorear el instrumento de planificación plan de acción, a fin de mejorar la ejecución y control a las metas físicas y financieras.
- Gestionar los recursos financieros a través de nuevas fuentes de financiación, a fin de contar con presupuesto disponible que permita garantizar el pago oportuno de los subsidios de arrendamiento (por ejemplo, la creación de un fondo del subsidio de arrendamiento).
- Establecer registros de información estadística en la que se identifiquen de manera diferenciada los subsidios arrendamiento *caso fuerza mayor o fortuito* de los de *arrendamiento-reasentamiento*, al igual que las cifras ejecutadas vayan acompañadas del número de subsidios entregados y así mismo que se puedan identificar cuantos subsidios fueron recibidos por hogar dentro de la autorización legal, a fin de fortalecer la toma de

decisiones presupuestales y los registros de información en las notas a los estados financieros del FEV. De existir esto, verificar si en el sistema de información y gestión *aplicativo subsidios*, cuenta con la función para la diferenciación de estos tipos de subsidio.

5.2.4 Capacidades políticas

- Instar a la SVSH para la aplicación de las encuestas de satisfacción, a fin de que les permita conocer lo que cree, piensa, sabe y desea hacerse observable por parte del beneficiario. Al igual que se contribuye a fortalecer las relaciones con los diferentes usuarios incluido el SMVAr.
- Establecer una ventanilla única móvil en la casa de justicia de Alfonso López, como sistema receptor/canalizador de requerimientos que inviten a coordinar para asegurar la oportuna resolución a los reclamos o sugerencias, para mejorar la provisión de bienes o servicios.
- Fortalecer la articulación de la SVSH-SGRED, invocando las reuniones de comité interinstitucional, realizando las conciliaciones periódicas y generar mejora continua en el trámite oportuno de asignación (incluida la prórroga), entrega y aplicación del SMVAr hacia una legitimidad positiva/confianza por parte de los beneficiarios en cuanto al cumplimiento oportuno de los pagos del subsidio, a su vez que se articulen para lograr el acceso efectivo a la vivienda definitiva.
- Durante el establecimiento de responsabilidades/funciones del comité interinstitucional, es relevante asignar el rol conjunto (actores SVSH y SGRED) para seguimiento externo y personal a los hogares beneficiarios.

5.3 Limitantes de la investigación

Como en todo ejercicio de profundización o de investigación, el desarrollo de los objetivos presentados en este trabajo de profundización tuvo algunas limitaciones, cuyos efectos se buscaron mitigar, con el fin de resguardar la calidad de las conclusiones. Se presentó que el personal de financiera del FEV⁷⁷ se excusó en que ellos eran nuevos y eran de prestación de servicios y que por ese motivo no podían participar (nc5-18102022). Sin embargo, previo a esta respuesta del FEV, ya se había logrado allanar las entrevistas a funcionarios técnicos de la implementación, quienes arrojaron información similar y a su vez relacionada con aquellos datos recogidos a través de las demás fuentes de información aquí propuesta.

Se consideró entonces no realizar más entrevistas, pues la auto reflexión permitió reconocer la orientación e ir dando sentido a los datos allanados, pues se realizó previamente una amplia triangulación de información documental para el análisis, sin perder de vista el marco analítico de capacidades estatales propuesto. Ante el alcance de saturación de información, se entendió que los nuevos datos se tornaban repetitivos y aquella información descubierta iba confirmando lo recolectado, contando así con los datos requeridos (Morse, 2005 citado por Sáenz de Ormijana, 2016; Sampieri, 2014; Ruiz, 2003).

Si bien, hubiese sido importante un mayor número de entrevistas a funcionarios, es de apreciar, que, en este caso, el ejercicio de profundización propuso la muestra *tipo no probabilística* referida por Sampieri (2014) y las conclusiones extraídas son producto de un examen desde el marco teórico de las capacidades estatales con el ánimo examinarlo, más no con el ánimo de generar una teoría.

⁷⁷ En esta área funciona presupuesto, contabilidad y tesorería FEV (nc5-18102022).

Por otro lado, entre los potenciales informantes beneficiarios, uno fue excusado por alguien del hogar, de que no atendería porque había tomado licor. Otros de los posibles informantes, cuando se realizaba el recorrido entre apartamento y apartamento para invitarlos a participar, se mostraban reticentes y solo miraban para apreciar de que no estaban interesados. Algunos asentaban para decir no. Entre estos beneficiarios, uno acepto personalmente y el otro acepto telefónicamente ser informantes, sin embargo, finalmente declinaron.

En trabajos de profundización o en investigación diversas calidades o cualidades de informantes hacen que esta sea potencial o no. Sin embargo, para el caso en particular dos beneficiarios reconocidos como líderes no estuvieron dispuestos, pues contestan: yo le aviso, está durmiendo o está tomado⁷⁸. Y, cuando se logra que alguno líder participe buscan dar respuestas muy cortas, aludiendo a que “no me conviene”, sobre todo cuando han sacado espontáneamente a la luz algo que no se espera.

Durante el desarrollo de todas las entrevistas (la mayoría en domingo), en distintos apartamentos se colocaba música a gran volumen, se hizo un gran esfuerzo de abstracción al sonido para no afectar o desorientar la conversación con el beneficiario, pues en ocasiones debía repetirse la pregunta al informante y algunos mostraban incomodidad con la bulla vecinal, aunque su disposición se mostraba a tratar de no distraerse. Las preguntas fueron realizadas mayoritariamente a los jefes de hogar. Sin embargo, durante la ejecución de la entrevista E1, antes de grabar asentó ser el jefe del hogar, luego hacia el final cuando se preguntó sobre si su participación logró influir en las reuniones, su respuesta llevo a contra preguntar y se confirma que su calidad era la de conyugue. De todas formas, “la práctica de entrevistar a los jefes de familia o

⁷⁸ Las salidas de campo fueron realizadas principalmente en domingo, entre semana los jefes de hogar no se encuentran.

al conyugue es una práctica común en la investigación de mercados, pues reduce los costos de la revisita” (Reátegui, 2015, p. 155).

5.4 Posibles estudios futuros

Recomendar la aplicación de un análisis de tipo estadístico a las capacidades de la SVSH, que puedan explicar cuantitativamente a mayor escala (una muestra más amplia) el grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat-SVSH. Otras posibilidades de futuras investigación cualitativa van más allá del subsidio de vivienda arrendamiento, que, aunque es un motor primario para garantizar el acceso a una vivienda temporal en espera de la definitiva, resultaría necesario emprender un análisis a las capacidades estatales de la SGRED (puede ser comparado con la SVSH). Esto nuevamente sin dejar de lado la opinión pública beneficiaria. Las poblaciones objetivo del Plan Jarillón se muestran homogéneas y pueden enriquecer las mejoras de política pública. A continuación, se detallan otras posibilidades de estudios futuros a nivel de infraestructura, interventoría, urbanismo y el papel de la regulación en la construcción de proyectos habitacionales. Posibilidades que son producto del ejercicio de observación y no están alejados de los hallazgos en Velásquez y Ortiz (2017), Benítez (2015), Manzano, Tordecilla y Varón (2019), Castillo (2018), Pecha, (2011) y CGR (2012).

Estudio posible futuro	¿Donde?	¿Por que?	Situación externa en Torres de la Paz
Realizar un trabajo de investigación macro en conjunto con varias personas, para realizar una medición de la calidad de la vivienda final entregada por el Plan Jarillón, es decir que se realice la medición a distintos proyectos habitacionales en el mismo momento (nc4-19072022)	En especial, aquellos que registraron estados en el radar caracterizados por presentar “trabas” ó “sinistrados” (puede ser Almadina, Laguna el Pondaje y Charco azul y especialmente sin dejar por fuera a Torres de la Paz).	Torres de la Paz, al ojo de dos comunitarios externos “esas torres se están inclinando”, “están malos” debido al lugar donde están construidos. Un futuro trabajo debe preguntarse ¿Realmente es una vivienda digna? (nc3-17072022, nc4-19072022) y así mismo, la preocupación mostrada por un informante manifestó “estamos encima de una laguna, Dios nos ampare de un peligro Secretaría de vivienda no venía a ver estas casas como estan quedando, estamos encima de una laguna” (ncE4-09102022).	 Fuente: Tomada por la autora 17-07-2022
La segunda parte del proyecto habitacional Torres de la Paz se encuentra sin continuar labores para la final reubicación de los 80 hogares restantes, lo que puede resultar de interés indagar sobre la importancia en la escogencia de la intervención y/o supervisión de los proyectos habitacionales construidos para la reubicación de la población beneficiario Plan Jarillón (nc3-17072022).	Puede ser Almadina, Laguna el Pondaje y Charco azul y especialmente Torres de la Paz.	¿Qué papel realmente están jugando los actores interventores?. Y, ¿Debe la SVSH jugar un papel regulador en la construcción de este tipo de proyectos habitacionales para el reasentamiento de los hogares? (nc3-17072022).	 Fuente: Tomada por la autora 17-07-2022
Nuestra mirada personal desde la altura, percibió que en el sector la Paz parece gestarse la producción de un choque cultural y económico relacionado con el tipo de vivienda horizontal frente al tipo de vivienda tradicional. Un estudio que puede ser abordado desde los conocimientos en urbanismo y relacionados (claro sin agotamiento de disciplinas). (nc3-17072022).	Puede ser Laguna el Pondaje y Charco azul, Torres de Pizamos. Especialmente Torres de la Paz y Almadina.	Torres de la Paz, además de que paisajísticamente parece desentonar con los alrededores tradicionales, internamente en Torres de la Paz la estética comienza a verse deteriorada (barandales dañados, el control del aseo como el barrer el polvo parece bajo, aunque al interior de los hogares hay sanidad) ¿Resulta eficiente para las familias ser reubicados en vivienda tipo apartamento? ¿Resulta eficiente para el actor gubernamental reubicar familias en vivienda tipo apartamento? ¿Logrará la estética horizontal permanecer en el tiempo? ¿Cuentan los nuevos comunitarios con los recursos suficientes para el mantenimiento estético? ¿quedó esta responsabilidad bajo algún actor? (nc3-17072022).	 Fuente: Captura de video institucional PJ https://youtu.be/Ec8Pv5r-ibc  Fuente Captura de video institucional PJ https://youtu.be/GrzD9o_v3Us  Fuente: Captura de video institucional PJ https://youtu.be/KhPTehlAMCw

Fuente: Elaboración propia de la autora con base en las notas de campo (2022)

5.5 Algunas problemáticas identificadas

Como problemáticas identificadas durante el trabajo de campo se detallan las siguientes:

Problemática identificada	Afecta al proyecto/ habitantes Torres de la Paz	Afecta a la comunidad externa	Situación evidenciada por el territorio La Paz
La comunidad externa expreso y evidencio que se están inundando desde la pavimentación de calles realizada por una unión temporal y Findeter. Para ellos, es una problemática que no existía en ese sector. (Videos de la comunidad Rodrigo Lara Bonilla, suministrado por el líder la Paz). Estas afectan adicionalmente a torres de la paz. (nc3-17072022, nc4-19072022).	Sí	Sí	  Foto A Foto B Fuente: Capturas video suministrado por Líder la Paz. En la Foto A, al fondo se observa Torres de la Paz.
Se observó escasa iluminación, esta oscuro al interior del proyecto habitacional Torres de la Paz. (nc4-19072022).	Sí		
Al ingresar a torres de la paz se denota que prevalece como vehículo propio a la moto, no hay espacio suficiente internamente donde estas puedan quedar bien ubicadas, por lo que tienen que hacer uso de los espacios jardineros y allí las ubican, tratando de separar ese pequeño espacio con mallas de hierro como delimitando o prorrateando una ínfima zona común. Y, externamente cuenta con zona de parqueo pero sin cercamiento (nc6-30102022).	Sí, pueden generarse conflictos entre los nuevos comunitarios		
Se observo al interior de dos hogares novedades con servicios públicos (agua). En un apartamento, se apreció en su baño que una tenía manguera colgando y un gran valde para recolectar el agua y en un segundo hogar al abrir la llave del lavamanos baja muy poca agua (ncE4-09102022; ncE7-09102022).	Sí, esta novedad ha sido evidenciada en actas de comité equipos locales de seguimiento		 Fuente: Captura video institucional Plan Janillón https://youtu.be/Ec8Pv5r-ibc.

Fuente: Elaboración propia de la autora con base en las notas de campo (2022)

Bibliografía

- Rivas, P., y Achipiz, L. (16 de mayo de 2020). *Entre enfoques y modelos teóricos para el proceso de implementación de políticas públicas*. [Ejercicio de monografía al curso de políticas públicas]. Copia en posesión de las autoras y el tutor PhD Carlos Wladimir Gómez, maestría en políticas en correo institucional Univalle.
- Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas. Porrúa Editor.
https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_-la-implementacion-de-las-politicas.pdf
- Alcaldía de Cali (2021). Mapa comunas de Cali.
https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/115924/mapas_comunas_idesc/
- Alcaldía de Cali (2022). Decretos liquidación del presupuesto de Cali 2016-2019
<https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/104696/Finanzas/>
- Alcaldía de Cali. (5 de abril de 2016). Decreto 4110200201. Por el cual se conforma un Comité de planeación, ejecución, articulación, control y seguimiento al Proyecto Plan Jarillón de Cali y se dictan Otras Disposiciones.
https://www.cali.gov.co/tic/publicaciones/104759/consulta_de_decretos/
- Alcaldía de Cali. (16 de marzo de 2001). Decreto 0203. Por el cual se compilan el Acuerdo 70 de 2000, el Acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2001
- Alcaldía de Cali. (2016). Informe de gestión del municipio de Santiago de Cali.
<https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Cali. (2016-2019). Planes de previsión del Talento Humano.

<https://www.cali.gov.co/documentos/2156/plan-de-prevision-del-talento-humano/>

Alcaldía de Cali. (2017a). Informe de gestión del municipio de Santiago de Cali.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Cali. (2017b). Planta de personal y estructura de cargos SVSH.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1367/planta-de-personal-y-estructura-de-cargos/genPagDocs=2>

Alcaldía de Cali. (2018). Informe de gestión del municipio de Santiago de Cali.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Cali. (2019a). Informe de gestión del municipio de Santiago de Cali.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Cali. (2019a). Informe de gestión del municipio de Santiago de Cali.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Cali. (2019b). Planta de personal y estructura de cargos SVSH.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1367/planta-de-personal-y-estructura-de-cargos/genPagDocs=1>

Alcaldía de Cali. (2019c). Percepción del usuario.

<https://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/103935/percepcion-del-usuario/genPagdoc2336=4>

Alcaldía de Cali. (2020a). Informe evaluación Plan Desarrollo Municipal de Cali 2016-2019.

<https://www.cali.gov.co/documentos/1375/evaluacion-del-plan-de-desarrollo-2016-2019/>

Alcaldía de Cali. (2021). Informes de seguimiento a la atención de PQRD de la Administración Central 2016 al 2021. <https://www.cali.gov.co/documentos/1071/informe-de-seguimiento-a-peticiones-quejas-y-reclamos/genPagDocs=1>

Alcaldía de Cali. (2022). Planes de acción Secretaría de Vivienda Social y Hábitat 2016-2019. https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/118164/avances_plan_de_mejoramiento_svs/

Alcaldía de Cali. (27 de octubre de 2011). Decreto 411.0.20.0910. Por el cual se adopta el modelo de operaciones por procesos y el manual de calidad de la administración central el municipio de Santiago de Cali.

Alcaldía de Cali. (28 de septiembre de 2016). Decreto extraordinario 4110200516. Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias.

Alcaldía de Cali. (29 de agosto de 2016). Decreto 4110200480. Por el cual se establece el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento Plan Jarillón de Cali.

Alcaldía de Cali. (29 de junio de 2018). Decreto 4112010200424. Por el cual se modifica el artículo décimo quinto del decreto 4112.010.20.0153 de 2018 "por el cual se establecen otras compensaciones a título de subsidio en el marco del proyecto plan Jarillón de Cali.

Alcaldía de Cali. (3 de octubre de 2018). Decreto 4112010200572. Por el cual se adicionan dos artículos al Decreto 4112010200153 de 2018 Por el cual se establecen otras compensaciones a título del subsidio en el marco del proyecto Plan Jarillón de Cali.

Alcaldía de Cali. (30 de octubre de 2020b). *Subsidios municipales de vivienda entregados entre los años 2016 y 2019 en Santiago de Cali*. [Archivo Excel] Copia en línea.

<http://datos.cali.gov.co/dataset/subsidios-municipales-de-vivienda-entregados-entre-los-anos-2016-y-2019-en-santiago-de-cali>

Alcaldía de Cali. (4 de abril de 2018). Decreto 4112010200153. Por el cual se establecen otras compensaciones a título del subsidio en el marco del proyecto Plan Jarillón de Cali.

Alcaldía de Cali. (7 de diciembre de 2010). Decreto 4580. Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

Alcaldía de Cali. [Guardianes del Jarillón Alcaldía de Cali]. (22 de mayo de 2018). Prórroga subsidio de arrendamiento [video]. <https://youtu.be/motK5OgjsGQ>

Alcaldía de Cali. [Noticias del Progreso]. (30 de agosto de 2018). Abren postulaciones para subsidio de arrendamiento a familias del Jarillón [video]. <https://youtu.be/jyn4og8aHc0>

Alcaldía de Cali. [Noticias del Progreso]. (4 de septiembre de 2018). Familias acogidas al Plan Jarillón recibieron 399 subsidios de arrendamiento [video]. <https://youtu.be/pMwze8aufqg>

Alonso, G. (2007), Capítulo 1, Elementos para el análisis de capacidades estatales, en Capacidades estatales instituciones y política social. En <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/politicasocial2/files/2016/06/Alonso.pdf> (pp. 1-30)

Arias, J., y Acosta, S. (2020). Capacidades estatales: un análisis para la construcción de Estado y paz en Florida y Pradera (Valle). *Estudios socio jurídicos*, 22(2), 179-208. <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73363708002/html/index.html>

Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (Junio 8, 2016). Ordenanza 415. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del departamento del Valle del Cauca para el periodo 2016-2019 “el Valle está en vos”.

<https://www.bibliovalle.gov.co/porta1/component/phocadownload/category/28-ordenanzas>

- Asociación Colombiana de Capitales ASOCAPITALES. (5 de octubre de 2019). *Más familias disfrutaban de una vivienda digna gracias al Plan Jarillón*.
<https://www.asocapitales.co/html/mas-familias-disfrutaban-de-una-vivienda-digna-gracias-al-plan-jarillon-de-cali>
- Avispa Midia. (10 de octubre de 2019). *8 mil familias serán desalojadas en nombre del desarrollo sostenible*. <https://avispa.org/8-mil-familias-seran-desalojadas-en-nombre-del-desarrollo-sostenible/>
- Barrera, L., y Moreno, C. (2016). *Incidencia de los subsidios de vivienda vis otorgados por el gobierno en el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001-2011*. [Tesis de pregrado, Universidad de la Salle]. Ciencia Unisalle:
<https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/128/>
- Barreto, A. (2017). Efectos de la implementación de los acuerdos de paz en la estructura orgánica del Estado: La burocracia de la paz. *Precedente revista jurídica*, Vol. 10, 189-224.
<https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/2477>
- Benítez, C., (2015). *Vivienda y calidad de vida. Una aplicación del enfoque de Amartya Sen en el sector de potrero grande en Cali*. [Tesis de maestría, Universidad del Valle].
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/9983/CB-0550327.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bertranou, Julián (2012). Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones. P 1-42.
<https://docplayer.es/42015600-Notas-sobre-el-concepto-de-capacidad-estatal-y-sus-aplicaciones.html>
- Bertranou, Julián. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina.

Perspectivas de políticas públicas, 2 (4), 11-39.
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/621>

Bertranou, Julián. (2015), Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, 3(4), 37-59.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8788>

Castillo, C., Mónica (2018). *Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017)*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/13560>

Castillo, C., Mónica (2018). *Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017)*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/13560>

Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60720>

Comunicaciones Plan Jarillón de Cali. (18 de febrero de 2019a). Convocatoria para entregar subsidios de arriendo. Publicaciones *Alcaldía de Cali*.
<https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/145959/convocatoria-para-entregar-subsidios-de-arriendo/>

Comunicaciones Plan Jarillón de Cali. (18 de octubre de 2018). Familias del Jarillón no han reclamado subsidio de arriendo. Publicaciones *Alcaldía de Cali*.

<https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/144140/familias-del-jarillon-no-han-reclamado-subsidio-arriendo/>

Comunicaciones Plan Jarillón de Cali. (21 de junio de 2019b). Administración Municipal entrego subsidios de arriendo a familias que habitan el Jarillón. Publicaciones *Alcaldía de Cali*. <https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/148075/administracion-municipal-entrego-subsidios-de-arriendo--a-familias-que-habitaban-el-jarillon/>

Comunicaciones y Relaciones Corporativas Concejo de Cali. (1 de mayo de 2017). Cuestionan modelo de entrega de subsidios y compensación a familias reubicadas del Jarillón de Cali. http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/cuestionan_modelo_de_entrega_de_subsidios_y_compensacion_a_familias_reubicadas_del_jarillon_rio_cauca

Comunicaciones y Relaciones Corporativas Concejo de Cali. (6 de septiembre de 2018)). Más de 70 denuncias públicas recibió Comisión de Derechos Humanos del Senado en audiencia pública. http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/mas_de_70_denuncias_publicas_recibio_comision_de_derechos_humanos_del_senado_en_audiencia_publica

Concejo Distrital de Santiago de Cali. (6 de julio de 2022). *Sesión plenaria ordinaria* [grabación en vivo]. Facebook. <https://fb.watch/gTEPmL0-Oi/>

Concejo Distrital de Santiago de Cali. (7 de julio de 2022). *Sesión plenaria ordinaria* [grabación en vivo]. Facebook. https://fb.watch/gTEWOS_LtO/

Concejo Municipal de Santiago de Cali. (2016). Proyecto de acuerdo 001. Por medio del cual se otorga facultades pro tempore al alcalde para la modernización de la administración municipal <http://www.concejodecali.gov.co/descargar.php?idFile=15242>

Concejo Santiago de Cali. (10 de febrero de 2016). Proyecto de Acuerdo No 001. Por medio del cual se otorga facultades pro tempore al Alcalde para la modernización de la administración municipal.

concejodecali.gov.co/Documentos/Normatividad/proyectos_de_acuerdo/proyectos_de_acuerdo_2016

Concejo Santiago de Cali. (19 de diciembre de 2000). Acuerdo 70. Por medio del cual se reforma el Acuerdo 01 de 1996, estructura de la administración central y descentralizada y se dictan otras disposiciones.

http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2000

Concejo Santiago de Cali. (30 de septiembre de 1990). Acuerdo 30. Por el cual se reforma y reestructura el instituto de vivienda de Cali INVIVALI.

http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_1990

Concejo Santiago de Cali. (9 de mayo de 1996). Acuerdo 01. Por el cual se dictan normas sobre la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Central Municipal.

http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_1996

Concejo Santiago de Cali. (Diciembre 13, 2016). Acuerdo 0404. Por el cual se crea el subsidio Municipal de vivienda de interés prioritario y social, se derogue totalmente el acuerdo 049 de 1999, y se dictan otras disposiciones. *Boletín Oficial*. 192 (sic).

http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2016

Concejo Santiago de Cali. (Junio 11, 2016). Acuerdo 0396. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2016-2019 “Cali progresa contigo”. *Boletín Oficial*. 95. http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2016

Concejo Santiago de Cali. (Marzo 9, 2017). Decreto 4112.010.20.0162 de 2017. Por el cual se reglamenta el acuerdo no. 0404 de diciembre 13 de 2016 que creó el subsidio municipal de vivienda de interés prioritario y social. *Boletín Oficial*. 43. <https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/131089/cobertura-en-subsidios-de-vivienda-de-interes-prioritario-y-social/>

Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). Ley 909. Diario oficial No 45.680. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html

Congreso de la República de Colombia. (6 de noviembre de 1998). Decreto 2209. Diario oficial No 43.423. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 1737 y 1738 del 21 de agosto de 1998 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html

Congreso de la República de Colombia. (Enero 14, 2021). Ley 2079. Diario oficial No 51.557. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=1e730d941de160adbdf62fb8a7cf>

Congreso de la República de Colombia. (Enero 15, 1991). Ley 3. Diario oficial No 39.631. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1164#13>

Contraloría General de la República. (2020). Informe Auditoría de Cumplimiento al Fondo de Adaptación a la vigencia 2019.

Contraloría General de la República. (2020). Informe Auditoria de Cumplimiento al Fondo de Adaptación vigencia a la vigencia 2020.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313606/Informe+No.+16+AC+Fondo+Adaptaci%C3%B3n.pdf/0cd9191c-e14b-9665-8a3d-f56509c6ec0e?t=1637668546808&download=true>

Contraloría General de la República. (2021). Auditoría Financiera y de Gestión al Distrito Especial de Santiago de Cali Incluye Concejo Distrital a la vigencia 2020.

Contraloría General de la República-CGR (2012). *Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010*.

<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Subsidios%20de%20Vivienda%20de%20Inter%C3%A9s%20Social%20Rural%20en%20Colombia.pdf>

Contraloría General de la República-CGR (2017). *Evaluación de la política de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2012-2015*.

<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Evaluacion%20de%20la%20politica%20de%20vivienda%20de%20interes%20social%20rural.pdf>

Contraloría General de Santiago de Cali (2018). Informe Final Contraloría- Auditoría Regular al Fondo Especial de Vivienda - vigencias 2016-2017.

Contraloría General de Santiago de Cali (2018). *Informe final AGEI regular fondo especial de vivienda – vigencias 2016-2017*. <https://www.contraloriacali.gov.co/publicaciones-e-informes/informes-de-auditoria>

Contraloría General de Santiago de Cali (2019). Informe Final Cierre Fiscal municipio Santiago de Cali, entidades descentralizadas y asimiladas - Vigencia 2018.

Contraloría General de Santiago de Cali (2019). *Informe auditoria especial de seguimiento al proyecto Plan Jarillón vigencias 2017-2018.*

<https://www.cali.gov.co/cinterno/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=36781>

Contraloría General de Santiago de Cali (2020). Informe final de auditoría financiera y de gestión al Fondo Especial de Vivienda vigencia 2019.

Contraloría General de Santiago de Cali (2020). Informe final AGEI a la contratación del Departamento de Planeación, Secretarías de Desarrollo Económico y Gobierno vigencia 2019.

Contraloría General de Santiago de Cali (2020). Respuesta a proposición No 064 sesión plenaria Concejo de Cali.

http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Proposiciones/proposiciones_de_plenarias/respuestas_proposiciones_plenarias/respuestas_proposiciones_2020

Contraloría General de Santiago de Cali. (2017a). Informe Final Auditoría Especial Evaluación a la Gestión de los Proyectos de Vivienda – FEV – vigencia 2016

Contraloría General de Santiago de Cali. (2017b). Informe final estado de la cuenta general del presupuesto y del tesoro del Municipio de Santiago de Cali y sus Entidades Descentralizadas -Vigencia 2016.

Contraloría General de Santiago de Cali. (2017c). Informe final AGEI especial seguimiento al proyecto Plan Jarillón de Cali - vigencia 2016.

Contraloría General de Santiago de Cali. (2018). Informe final cierre fiscal del municipio de Santiago de Cali y sus entidades descentralizadas y asimiladas - vigencia 2017

Contraloría General de Santiago de Cali. (2019). Informe final Auditoria Gubernamental con enfoque integral modalidad especial a la contratación de la SVSH-vigencia 2018 y primer semestre de 2019.

Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Expediente T-7.422.834, Omar Zúñiga Díaz; Sentencia T-547, 18 de noviembre de 2019
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-547-19.htm>

Cortés Castillo, L y Chantre Angulo, D. (2021). *Vivienda gratis: estudio comparado de las prácticas y las relaciones socio espaciales en el barrio casas de llano verde y la ciudadela rio cauca*. [Tesis de pregrado. Univalle]. Repositorio digital Univalle Cali.
<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/21351>

Criollo, O. (18 de julio de 2019). Así viven los excombatientes de las FARC en el Valle del Cauca. *El País*. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/asi-viven-los-excombatientes-de-las-farc-en-el-valle-del-cauca.html>

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

Departamento Administrativo de Control Interno Alcaldía de Cali. (2017). Seguimiento mapa de riesgos de corrupción 11-01-2019.
<https://www.cali.gov.co/cinterno/publicaciones/131627/informes-mapa-de-riesgos-de-corrupcion-por-procesos/>

Departamento Administrativo de Control Interno Alcaldía de Cali. (2017). Seguimiento mapa de riesgos de corrupción 12-05-2017.

<https://www.cali.gov.co/cinterno/publicaciones/131627/informes-mapa-de-riesgos-de-corrupcion-por-procesos/>

Departamento Administrativo Municipal de Planeación Cali. *Programas y Proyectos en Ejecución 2016-2019*. [Excel]. <https://www.cali.gov.co/documentos/1883/programas-y-proyectos-en-ejecucion/>

Diario de Occidente. (25 de julio de 2018) Consejo comunitario no es viable: fallo judicial. [Consejo comunitario no es viable: fallo judicial | Diario Occidente](#)

Fernández, P. [Pazífico Noticias]. (31 de Marzo de 2017). *Constructora de plan habitacional en la Comuna 13 responde a denuncias de la ciudadanía* [video]. https://youtu.be/zlYU_yZIYN8

Fernández, V. R., & Vigil, J. I. (2013). Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina. *Revista de Políticas Públicas*, 16(1), 51-65. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321128742005>

Fondo de Adaptación (2018). Acta de liquidación convenio 006 de 2015 <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=3009>

Fondo de adaptación (2022). Construcción y entrega de 160 soluciones de vivienda del proyecto "TORRES DE LA PAZ", ubicado en la carrera 27H y transversal 72W entre calles 72U y 72S bis. <https://www.fondoadaptacion.gov.co/radar/public/index.php/detalle/70/proyecto>

Fondo de Adaptación. (20 de noviembre de 2019). Actas de reunión con la comunidad-Equipo Local de Seguimiento. <https://drive.google.com/drive/folders/1TD0U8nFtoAoHy-JK1mRBIUCrb3ufUPu8>

Fondo de Adaptación. (2015). Marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero N° 001 celebrado entre el municipio de Cali EMCALI EICE ESP, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el Fondo de Adaptación. <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=3004>

Fondo de Adaptación. (2017). Convenio Interadministrativo N° 016 de 2017 <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=2485>

Fondo de Adaptación. (24 de febrero de 2020). Actas de reunión con la comunidad-Equipo Local de Seguimiento. <https://drive.google.com/drive/folders/1rbaTy-yONX01UWbVceGEMF0ajzxhnp4>

Fondo Especial de Vivienda (06 de octubre de 2020). Convocatoria-postulación Resoluciones FEV. *Alcaldía de Cali*. <https://www.cali.gov.co/documentos/2497/convocatoria---postulacion-resoluciones-fev/genPagDocs=1>

Fondo Especial de Vivienda (12 de noviembre de 2020). Resolución 42440910101. Por la cual se modifica parcialmente la resolución F.E.V. No.4244.0.9.10.116-16 del 06 de octubre de 2016 por la cual se establece el procedimiento para la asignación del subsidio municipal de vivienda en la modalidad de arrendamiento, en el proceso de reasentamiento en el marco del proyecto plan Jarillón de Cali, para los hogares asentados en zonas consideradas de alto riesgo no mitigable por inundación.

Fondo Especial de Vivienda (22 de octubre de 2018). Resolución 4244091032518. Por la cual se fijan fechas de apertura y cierre de la cuarta convocatoria para la postulación prorrogada del

subsidio de vivienda en la modalidad arrendamiento para los hogares objeto de reasentamiento Plan Jarillón.

Fondo Especial de Vivienda (6 de octubre de 2016). Resolución 42440910116. Por la cual se establece el procedimiento para la asignación del subsidio municipal de vivienda de interés social en la modalidad de arrendamiento, en el proceso de reasentamiento en el marco del Proyecto Plan Jarillón de Cali, para los hogares asentados en zonas consideradas de alto riesgo no mitigable por inundación.

Fondo Especial de Vivienda Cali. Estados financieros y sus notas a las vigencias 2016-2019 municipio de Cali.
https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/26164/estados_financieros_1/

Fondo Especial de Vivienda Cali. Estados financieros y sus notas -comparativo 2020-2019 municipio de Cali. <https://www.fevivienda.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/NotaEstadosFinancieros.pdf>

Fondo Especial de Vivienda. (4 de enero de 2017). Resolución FEV 424409010322017. Por medio de la cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del Fondo Especial de Vivienda del municipio de Santiago de Cali. Vigencia entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017.
<https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/140189/informacion-presupuestal---fev/>

Fondo Especial de Vivienda. (17 de abril de 2017). Resolución 4244.09102017. Por la cual se asigna el subsidio municipal de vivienda de interés social en la modalidad de arrendamiento a un (1) hogar asentado en zona considerada de alto riesgo no mitigable por inundación que serán objeto de reasentamiento en el marco del proyecto plan Jarillón de Cali PJC en

cumplimiento de la sentencia de 2 instancia no. 019 expedida por el juzgado cuarto penal del circuito de Cali.

Fondo Especial de Vivienda. (17 de septiembre de 2018). Resolución 4244091030418. Por la cual se asigna el subsidio municipal de vivienda de interés social en la modalidad de arrendamiento a un (1) hogar en cumplimiento de la sentencia de 2 instancia no. 102 del 2 de agosto de 2018 expedida por el juzgado séptimo civil del circuito de Cali asentado en zona considerada de alto riesgo no mitigable por inundación que serán objeto de reasentamiento en el marco del proyecto plan Jarillón de Cali PJC.

Gargantini, D. (2017). Capacidades locales para la gestión integral del hábitat en municipios argentinos. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 13, 25-38.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64821>

Gargantini, D. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *RIEM*, 22, 5-36.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64821>

Gargantini, D., y Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas públicas habitacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 18 (57), 319-357. <http://dx.doi.org/10.22136/est20181131>

Gil-Hernández, M. F. (2019). *Diagnóstico al programa de vivienda de interés social rural para subsidios adjudicados de construcción en lote propio en el municipio de Chocontá Cundinamarca del año 2015*. [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia].
<https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23429>
<https://repository.unicatolica.edu.co/handle/20.500.12237/1736>

<https://www.cali.gov.co/cinterno/publicaciones/131627/informes-mapa-de-riesgos-de-corrupcion-por-procesos/>

<https://www.cali.gov.co/documentos/2510/contratacion-secretaria-de-vivienda-social-y-habitat/>

Hurtado, Jhampier y Mejía, M. (2020). *Análisis de las capacidades estatales de metro Cali S. A. en la gestión del sistema de transporte masivo MIO en el periodo 2009-2019* [Tesis de grado, Universidad del Valle Repositorio Digital <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/19453>

II Rendición de Cuentas Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (30 de noviembre de 2021). Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=479457646810735>

Isuani, F. J. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992 – 2008)*. [Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Argentina] Repositorio digital FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2989>

Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas: factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), 51-74. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1286>

Jiménez, P., N. (2015). *La política pública de vivienda de interés social y la configuración de riesgos por inundaciones en Cali durante la década de 1990*. [Tesis de maestría, Universidad del Valle]. Repositorio institucional: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/9033?show=full>

- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I., Fernández, J. (2017). *Desafíos institucionales para la articulación de las políticas públicas*. [Documento de trabajo N° 229, RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo rural]. <https://www.rimisp.org/documentos/documentos-de-trabajo/desafios-institucionales-para-la-articulacion-de-politicas-publicas-2/>
- Link, F., Valenzuela, F., y Marin-Toro, A. (2019). Diagnóstico y propuesta para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social. *Centro de políticas públicas*. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/diagnostico-y-propuestas-para-un-sistema-integral-de-vivienda-en-arriendo-con-interes-social/>
- Lozano, A. (2007). El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación. En M. Wasserman, A. Salamanca, A. Vargas y P. Luna (Eds.), *Fundamentos de Políticas Públicas*, pp. 101 – 122.
- Macías, Y. (20 de junio de 2018). 351 cheques serán entregados a familias del Jarillón de Cali. *Publicaciones Alcaldía de Cali*. <https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/141759/351-cheques-de-arrendamiento-seran-entregados-a-familias-del-jarillon-de-cali/>
- Manzano, D., Tordecilla, I., y Varón, X. (2019). *El macroproyecto plan Jarillón de Cali en el fortalecimiento del tejido social comunitario de los beneficiarios de la urbanización río cauca*. [Tesis de pregrado, Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium]. Repositorio institucional: <https://repository.unicatolica.edu.co/handle/20.500.12237/1736>
- Marichelar, M. (2021). Formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional. Estudio de caso en el municipio de Penhuajó, Provincia de Buenos Aires, 2005-2015. *QUID* 16, 9-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8139860>

- Marín-Toro, A. (2020). *Particularidades de América respecto a la vivienda en arriendo Latina: reflexiones a partir del caso chileno y brasilero*. <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/particularidades-de-america-latina-respecto-a-la-vivienda-en-arriendo-reflexiones-a-partir-del-caso-chileno-y-brasileno>.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias. *Proyecto de modernización del Estado*, 13-45. <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/MARTINEZ-NOGUIERA-R.-La-coherencia-y-la-coordinaci%C3%B3n.pdf>
- Mendoza, D. (2020). *Apropiación territorial en la vivienda social gratuita. Barrio Llano Verde en la ciudad de Cali*. [Tesis de maestría. FLACSO]. Repositorio digital FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/16737?show=full>
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. (1992). La implementación. En F. Morata, J. Colomer (Eds.), *Ariel ciencia política* (158-193). Ariel S.A.
- Mi comuna. [Medio de comunicación mi comuna]. (6 de noviembre de 2017). Carta cheque del plan Jarillón otra mentira ya con decreto. [video]. <https://youtu.be/4Sxl5qC6al0>
- Nomadesc. (21 de noviembre de 2016). *S.O.S Audiencia del Plan Jarillón*. <https://nomadesc.com/s-o-s-audiencia-del-plan-jarillon/>
- Nomadesc. [Asociación Nomadesc]. (22 de noviembre de 2016). *S.O.S Audiencia del Plan Jarillón*. [video]. <https://youtu.be/6s-DCjedWE4>
- Oficina de Control Interno Alcaldía de Cali. (2019). Auditoría No 44 de evaluación a los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS- julio a noviembre de 2018. <https://www.cali.gov.co/cinterno/publicaciones/141976/informes-de-auditorias-internas-vigencia-2018/>

- Oficina de Control Interno Alcaldía de Cali. (2019). Auditoría No 35 de evaluación a los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y estándares de atención de PQRS-agosto a diciembre de 2019. <https://www.cali.gov.co/cinterno/publicaciones/146864/informes-de-auditorias-internas-vigencia-2019/>
- Organización Naciones Unidas ONU Hábitat (octubre 2018). Vivienda: inviable para la mayoría. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>
- Organización Naciones Unidas ONU Hábitat. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- Oszlak, O., y Orellana, E. (1991). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documento de trabajo.
- Palma, A., y Villegas, L. (2018). ARN: volviendo a la vida civil. *Trans-Pasando Fronteras*, (11), 240-263. <https://doi.org/10.18046/retf.i11.2859>
- Palma, J. y Marisa, G. (2017). *Construir viviendas más asequibles y resilientes en América Latina y el Caribe*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/construir-viviendas-mas-asequibles-y-resilientes-en-america-latina-y-el-caribe>
- Pazífico Noticias. [Pazífico Noticias]. (4 de noviembre de 2015). *Comunidad denuncia que empresa constructora los despojó de sus tierras* [video]. https://youtu.be/pVFo_eMybNc
- Pecha, C. (2011). Programa de vivienda de interés social en Colombia: una evaluación [Discussion paper TDP-0111, inter-American Development Bank]. https://www.researchgate.net/publication/273140483_Programa_de_Vivienda_de_Interes_Social_de_Colombia_Una_Evaluacion

- Personería Municipal de Cali. (2020). Informe seguimiento al Plan Jarillón de Santiago de Cali. http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Proposiciones/proposiciones_de_plenarias/respuestas_proposiciones_plenarias/respuestas_proposiciones_2020
- Organización de Naciones Unidas y Alcaldía de Cali. (2015). Plan Especial de Vivienda y Hábitat- PLANeVITA 2015-2027.
- Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2005-2015. *QUID 16 Revista del Área de Estudios Urbanos*, 16, 9-26.
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/6355/0>
- R. Guber (2001). La entrevista etnográfica o el arte de la no directividad”, en *La etnografía, método, campo y reflexividad*. 75-100.
- Reategui, A., (2015). *Determinantes de la satisfacción con la vivienda en segmentos de bajos ingresos: el rol del subsidio del Estado*. [Tesis de doctorado, Universidad Ramon Lull]. En línea <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=82908>
- Redacción Cali Diario ADN. (24 de marzo de 2017). *Plan Jarillón avanza en medio de reclamos* [Issuu]. https://issuu.com/diarioadn.co/docs/adn-cali_a19a8ab5e1176b
- Redacción de El País. (24 de noviembre de 2017). Controlan disturbios en el barrio La Paz, en el oriente de Cali, tras protesta contra urbanización. *El País*.
<https://www.elpais.com.co/cali/controlan-disturbios-en-el-barrio-la-paz-en-el-oriente-de-tras-protesta-contra-urbanizacion.html>
- Redacción El País. (2017). Fondo especial de vivienda de Cali solo ejecutó el 19% de los subsidios: Contraloría. *El País*. <https://www.elpais.com.co/cali/fondo-especial-de-vivienda-de-solo-se-ejecuto-el-19-de-subsidios-contraloria.html>

- Redacción Noticiero 90 minutos. (27 de agosto de 2018). Habitantes del Jarillón completan más de un mes de protestas frente al CAM. *90 minutos*. <https://90minutos.co/cali/cam-jarillon-protestas-cali-27-08-2018/>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. [Documento de trabajo I-52, Banco Interamericano de desarrollo]. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>
- Repetto, F., y Fernández, J. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. *CIPPEC y UNICEF*. <https://www.cippec.org/publicacion/coordinacion-de-politicas-programas-y-proyectos-sociales/>
- Ríos, C., M. (2016). *Vivienda para víctimas del conflicto armado: acciones de política social en el distrito capital*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/20557>
- Rivera, R. (2017). *Fondo de vivienda incumplió metas de asignación de subsidios habitacionales para los caleños*. Contraloría General de Santiago de Cali. <https://www.contraloriacali.gov.co/servicios-al-ciudadano/boletines-de-prensa/265-fondo-de-vivienda-incumplio-metas-de-asignacion-de-subsidios-habitacionales-para-los-calenos>
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, 39, 81-107. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7618614.pdf>.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (Edición1). Editorial Aurora.

Rueda, J. (25 de julio de 2017). Desacuerdos enredan obras de reubicación de familias del Jarillón.

El

Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/colombia/cali/enredado-proyecto-para-llevar-habitantes-del-jarillon-del-rio-cauca-111744>

Rugel, M. (2018). *Articulación entre actores en la implementación del programa nuevos territorios de paz-NTP. Una mirada desde la región del bajo Magdalena-Colombia*. [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151839>

Ruiz Olabuénaga J. (2003) *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Universidad de Deusto. <https://docplayer.es/71651363-Jose-ignacio-ruiz-olabuenaga.html>

Sáenz de Ormijana. A. (2016). Muestreo y selección de fuentes de información. https://www.semfy.com/wp-content/uploads/2018/01/M3_curso_intro_investigacion_cualitativa.pdf

Sampieri, R. (1991). *Definición del tipo de investigación a realizar: básicamente exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa*. En R. Sampieri, C. Fernández y P. Baptista (Eds.), *Metodología de la investigación*, (69-77). McGraw Hill.

Sampieri, R. (2014). *Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias*. En R. Sampieri, C. Fernández y P. Baptista (Eds.), *Metodología de la investigación*, (2-13). McGraw Hill.

Sampieri, R. (2014). *Muestreo en la investigación cualitativa*. En R. Sampieri, C. Fernández y P. Baptista (Eds.), *Metodología de la investigación*, (382-388). McGraw Hill.

Sampieri, R. (2014). *Recolección y análisis de datos cualitativos*. En R. Sampieri, C. Fernández y P. Baptista (Eds.), *Metodología de la investigación*, (398-410). McGraw Hill.

Sarmiento, A., A. (2021). *Análisis del proceso de modernización de las funciones y estructura de la alcaldía de Santiago de Cali en 2016* [Tesis de maestría, Univalle]. Repositorio digital Univalle.

Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. (2019). Informe de comité preparatorio de empalme, anexo al acta de gobierno.
<https://www.cali.gov.co/documentos/3075/comite-de-empalme/>

Secretaría de Gestión del Riesgo Emergencias y Desastres (2022) Respuesta N° 202241630010002401 a solicitud de información.

Secretaría de Gestión del Riesgo. (2019). Respuesta a solicitud con Radicado No. 201941210100022354 al Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública-CAM.
https://www.dropbox.com/s/n4oz68a8pez7q9p/1201941730100611842_00001-jarillon.pdf?dl=0

Secretaría de Gestión del Riesgo. (2020). Respuesta al numeral 9, en solicitud información Megaproyecto Plan Jarillón de Cali relacionado en su escrito de petición del 05 de febrero de 2.020 dirigido a la Contralora del Municipio de Santiago de Cali - María Fernanda Ayala, que dio trasladado por competencia mediante oficio radicado 202041730100257812 del 28-02-2.020 a Red de Veedores Integrales del Valle-REVIVAC.
<https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=49489>

Secretaría de Gestión del Riesgo. (2022). Respuesta a la proposición 090 presentada por el honorable Concejo de Cali, en solicitud de información Plan Jarillón y se remiten respuestas al cuestionario en oficio N° 202241630010006211.

Secretaría de vivienda Social (2015). Presentación Comisión de Empalme Cali Empresa de Todos.

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2 de julio de 2022). *Diseño de procedimiento subsidio municipal de vivienda en la modalidad de arrendamiento* 2017. [Excel]. https://www.cali.gov.co/aplicaciones/mop/2_Misionales/1_Desarrollo_Social/2_Servicio_de_Vivienda_Social/3_Subsidio_Municipal_Vivienda_Interes_Social/Caracterizacion/MMDS01.02.03.xlsx

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2016-2020). Contratación SVSH 2016-2020;

Secretaría de vivienda Social y Hábitat. (2018) Cuadro 1S-Seguimiento del plan de acción relación de los proyectos de competencia del organismo frente al Plan de Desarrollo-vigencia 2018.

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2018). Presentación informe de gestión octubre 2018. <https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=31909>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2019). Informe de gestión acumulado articulado a la estructura del Plan de Desarrollo “Cali Progresas Contigo” 2016-2019. <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=43826>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2019). Acta reunión SVSH, anexo al acta de gobierno. <https://www.cali.gov.co/documentos/3075/comite-de-empalme/>

Secretaría de vivienda Social y Hábitat. (2019). Cuadro 3S seguimiento plan indicativo Metas de producto y recursos del Plan de Desarrollo a sept de 2019 <https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/147115/seguimiento-a-los-planes-de-accion-de-la-secretaria-de-vivienda-social-y-habitat-2019/genPagdoc2521=1>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (7 mar 2022, 9:50). *Diseño de procedimiento subsidio municipal de vivienda en la modalidad de arrendamiento 2020*. [Excel]. Copia recibida de correo electrónico john.hoyos@cali.gov.co

Secretaría de Vivienda Social. (2015). Acta de reunión comisión de empalme Plan Jarillón. https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/112265/informe_de_empalme_secretaria_de_vivienda_social_y_plan_jarillon_de_cali/

Secretaria de Vivienda y Hábitat. (2020) *Convocatoria - Postulación Resoluciones FEV*. <https://www.cali.gov.co/documentos/2497/convocatoria---postulacion-resoluciones-fev/genPagDocs=1>

SIA Observa Contraloría General de la República. (2016-2020). Informe detallado de contratación por municipio. https://siaobserva.auditoria.gov.co/guess/informeA_guess.aspx

Sistema Integrado de Gestión Alcaldía de Cali - SIG Daruma (2021) <https://sig.cali.gov.co/app.php/staff/portal/tab/1>

Subsecretaría de Gestión del Suelo y Oferta de Vivienda-SGOV. (7 de marzo de 2022). Total subsidios de relocalización temporal asignados durante 2016 al 2019 en respuesta a solicitud de información. Correo original en posesión SGOV john.hoyos@cali.gov.co y correo electrónico de la autora paulina.rivas1979@gmail.com

Universidad del Valle (2019). Una mirada a los asentamientos informales de Cali, análisis de los datos SISBEN III – 2019. <https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=44213>

- Valencia, J. (2017). *La expansión al sur oriente de Cali y la participación comunitaria 1979-1990. Estudio de caso: Distrito de Aguablanca*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional]. Repositorio UNAL: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63835>
- Valencia, M. (2019). El análisis de políticas públicas. *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*, 125-150.
<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1458/El%20ana%CC%81lisis%20de%20poli%CC%81ticas%20pu%CC%81blicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Velásquez, D., y Ortiz J. (2017). *Análisis de la implementación de políticas públicas de vivienda en Colombia. La vivienda digna en el municipio, 2010-2014*. [Tesis de maestría, Universidad del Valle]. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/15450/CB-0591723.pdf?sequence=1&isAllowed=y>