

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

## **COLOMBIA**

### **CONSOLIDACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL**

**(CO-L1018)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Xavier Comas, Jefe de División (ICF/ICS); Verónica Adler, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Rafael Anta (SCL/SCT); Fernando Cuenin (ICF/FMM); Ophelie Chevalier (ICF/FMM); Patricia Torres (ICF/FMM); Kevin McTigue (LEG/SGO); Fernando Balcázar (RND/CCO); y Valeria Wedolowski (ICF/ICS)
--

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO DE REFERENCIA.....</b>	<b>2</b>
A. Población urbana y vivienda en Colombia.....	2
B. La política de vivienda y desarrollo territorial en Colombia.....	3
C. Los retos y desafíos .....	4
D. Estrategia del país en el sector.....	8
E. Estrategia del Banco con el país y con el sector.....	9
F. Estrategia del Programa.....	9
G. Coordinación del Programa con otras operaciones del Banco .....	10
<b>II. EL PROGRAMA .....</b>	<b>10</b>
A. Objetivos.....	10
B. Estructura del Programa .....	11
C. Costo y financiamiento.....	16
<b>III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....</b>	<b>17</b>
A. Prestatario y Organismo Ejecutor.....	17
B. Ejecución y administración del proyecto .....	17
C. Adquisición de bienes y servicios .....	22
D. Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	22
E. Fondo rotatorio, reconocimiento de gastos y contabilidad.....	22
F. Seguimiento y evaluación.....	23
<b>IV. VIABILIDAD Y RIESGOS .....</b>	<b>24</b>
A. Viabilidad institucional .....	24
B. Viabilidad socioeconómica .....	25
C. Viabilidad financiera .....	27
D. Impacto social y ambiental.....	28
E. Beneficios .....	29
F. Resultados Esperados .....	29
G. Riesgos .....	30

**ANEXOS:**           Anexo I – Marco Lógico

**APÉNDICE:**       Proyecto de Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	<a href="http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=CO&amp;Language=Spanish">http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=CO&amp;Language=Spanish</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/COsp.pdf">http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/COsp.pdf</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=CO&amp;L=SP">http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=CO&amp;L=SP</a>
Información disponible en los archivos de ICF/FMM	<a href="http://ops/ibdocs/docsMain/getdoc.asp?docnumber=1180226">http://ops/ibdocs/docsMain/getdoc.asp?docnumber=1180226</a>
Anexo II: Plan de Adquisiciones	<a href="http://ops/ibdocs/docsMain/getdoc.asp?docnumber=1192325">http://ops/ibdocs/docsMain/getdoc.asp?docnumber=1192325</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AG	Agenda de Conectividad
BC	Bolsas Concursables
CAVIS-UT	Unión Temporal de Cajas
CAMACOL	Cámara colombiana de la construcción
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CSP	Comité de Seguimiento del Programa
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSH	Dirección de Sistema Habitacional
EIP	Equipo de Implementación de Proyectos
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FNV	Fondo Nacional de Vivienda
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
ML	Marco Lógico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPM	Oportunidades para la Mayoría
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de ordenamiento Territorial
OPV	Organizaciones populares de vivienda
RO	Reglamento Operativo
RU	Renovación urbana
SAS	Sistema de Información para la Administración del Subsidio
SE	Subsidios especiales
SIMONVISU	Sistema de monitoreo del programa de vivienda de interés social
SMLVM	Salario Mínimo Legal Vigente Mensual
SVIS	Sistema de Vivienda de Interés Social
VIS	Vivienda de Interés Social
VVDT	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

**RESUMEN DE PROYECTO**  
**COLOMBIA**  
**CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y**  
**DESARROLLO TERRITORIAL**  
**(CO-L1018)**

Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup>				
<b>Prestatario:</b> República de Colombia			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	60 meses
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial			Plazo de Desembolsos:	60 meses
			Tasa de interés:	Ajustable
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>		
BID	350.000.000	60	Comisión de inspección	0 %
Local	235.000.000	40		
Otro Cofinanciamiento	0	0	Comisión de crédito:	0.25% sobre montos no desembolsados
Total	585.000.000	100	Moneda:	Dólares estadounidenses de la facilidad unimonetaria
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto:</b> El programa tiene como objetivo general contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno. Específicamente, con la operación se espera: (i) consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios VIS; (ii) impulsar programas masivos de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS; (iii) generar instrumentos y bases para el desarrollo y aplicación de una política nacional de MIB; y (iv) fortalecer el marco institucional y consolidar el sistema de información del sector.				
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> Véanse párrafo(s): 3.3: Aprobación por parte del Banco y puesta en vigencia del Reglamento Operativo; 3.10: La definición sobre los mecanismos de selección, contratación, calificación y evaluación de los interventores; y 3.11: El funcionamiento del sistema de información del subsidio y sistema de monitoreo a satisfacción del Banco; y firma de contratos con la entidad operadora y entidad supervisora. Los desembolsos del Financiamiento para las actividades del componente de Titulación están condicionados a que se suscriban, a satisfacción del Banco: (i) para las actividades descritas en el párrafo 2.10 y 2.11 , el convenio entre el Organismo Ejecutor y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); y (ii) para las actividades descritas en el párrafo 2.12, el convenio entre el Organismo Ejecutor y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ver 3.26: Fondo rotatorio de un monto de hasta el 15% del financiamiento del Banco.				
<b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b>			Si <input checked="" type="checkbox"/> [X]	No <input type="checkbox"/> [ ]
<b>El proyecto califica como:</b>			SEQ <input checked="" type="checkbox"/> [X]   PTI <input checked="" type="checkbox"/> [X]   Sector <input type="checkbox"/> [ ]	Geográfica <input type="checkbox"/> [ ]   % de beneficiarios <input checked="" type="checkbox"/> [X]
<b>Fecha Verificación del CESI:</b> 26 de octubre de 2007				
<b>Revisión Social y ambiental:</b> Véanse párrafos 4.11 al 4.15				
<b>Adquisiciones:</b> Véase párrafo 3.24				

<sup>1</sup>La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(\*)

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Población urbana y vivienda en Colombia**

- 1.1 Colombia es un país con una población estimada de casi 42 millones de habitantes, de los cuales 32 millones residen en zonas urbanas. Durante las últimas décadas, el país sufrió un fuerte proceso de urbanización: mientras que en 1950 la población urbana constituía el 39% del total de población, hacia el 2005 esta cifra era de un 76%. Además, mientras que la población urbana casi se quintuplicó, la rural permaneció casi constante. Este fenómeno, si bien común en muchas ciudades de América Latina, es más agudo en Colombia en donde, como consecuencia de la lucha armada, ha aumentado el proceso de migración hacia las ciudades. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se estima que hacia el 2019 cerca del 80% de la población colombiana estará localizada en ciudades.
- 1.2 Si bien en general la urbanización determina mejoras en la calidad de vida en términos de necesidades básicas, la escasez de suelo urbanizado combinado con una baja capacidad de producir vivienda formal para hogares de escasos recursos, han determinado la imposibilidad para una parte importante de la población de acceder a una vivienda digna. En efecto, durante el último lustro el mercado formal de vivienda sólo fue capaz de atender a un 51% de la demanda. Estos procesos han derivado en cohabitación, incremento en el nivel de hacinamiento, o búsqueda de vivienda en el mercado informal. Se estima que los hogares afectados por déficit habitacional en áreas urbanas ascienden a 2.6 millones (un 31% de un total del total de hogares urbanos) de los cuales aproximadamente un 60% son hogares informales con ingresos por debajo de 4 SMLVM.
- 1.3 Estimaciones realizadas por el DNP señalan además, que en el período 2005-2019 se conformarán 3.95 millones de nuevos hogares. Para atender esta demanda, evitando la conformación de nuevos asentamientos precarios y/o hacinamiento, el mercado formal de vivienda debe ser capaz de producir al menos 230 mil viviendas anuales, de las cuales 140 mil deberían ser Vivienda de Interés Social (VIS)<sup>1</sup>.
- 1.4 La baja capacidad del mercado formal de dar soluciones de vivienda ha generado además en Colombia la aparición de urbanizaciones informales. Estas urbanizaciones constituyen un problema de magnitud con consecuencias económicas, sociales y ambientales que afectan al conjunto de la sociedad. Aproximadamente un 16% (1.3 millones) de los hogares urbanos colombianos se encuentran establecidos en asentamientos precarios y en promedio un 24% de las áreas urbanas se encuentran conformadas por asentamientos de estas características. Estos barrios se caracterizan por poseer deficiencias en servicios públicos, vialidad y equipamiento y precariedad de títulos entre otros. Con relación a este último tema, un gran número de predios de propiedad de municipios, departamentos o entidades del orden nacional han sido ocupados

---

<sup>1</sup> Se entiende por VIS, aquella cuyo valor no supera los 135 SMLVM (Salario Mínimo Legal Vigente Mensual). Un SMLVM equivale a aproximadamente US\$180.

ilegalmente con VIS (estimados en 700 mil por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC). Las poblaciones que ocupan estos terrenos, viven una situación de precariedad jurídica y no cuentan con un activo que actúe como cobertura frente a posibles riesgos financieros.

## **B. La política de vivienda y desarrollo territorial en Colombia**

- 1.5 Colombia ha tenido una fuerte tradición de instituciones dedicadas al sector vivienda y ha pasado por distintos modelos para la provisión de vivienda a sectores de escasos recursos. Luego de algunos períodos en donde el estado construía, a principios de los 90, se creó el Sistema de Vivienda de Interés Social (SVIS) y el INURBE como entidad administradora. En 2003, el INURBE fue liquidado y reemplazado por el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), en oportunidad de creación del nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).
- 1.6 El principal instrumento, aún vigente, consiste en el otorgamiento de una suma de dinero (subsidio) que complementado con ahorro propio y/o crédito/aporte de entidades subnacionales, permiten a las familias adquirir una solución de vivienda en el mercado, mejorar su vivienda actual o construir una vivienda en terrenos de su propiedad. El modelo está pensado para que el monto del subsidio cubra aproximadamente un 70% del valor de la vivienda. A través de este sistema se han otorgado soluciones de vivienda a casi 400 mil familias entre 2002-2006.
- 1.7 En términos generales, la provisión de VIS es regulada por el estado nacional pero el financiamiento y administración del sistema proviene de cuatro fuentes/organismos: (i) el estado nacional, con fondos del presupuesto nacional y a través del FNV, atiende a los sectores informales con ingresos inferiores a 4 SMLVM en el área urbana; (ii) el Ministerio de Agricultura atiende a dichos sectores en el área rural; (iii) las Cajas de Compensación Familiar (CCF), a través de la administración de recursos parafiscales<sup>2</sup>, atienden a los trabajadores formales afiliados a estas cajas; y (iv) la Caja Promotora de Vivienda Militar atiende al personal militar. Además de lo anterior, los municipios y departamentos participan de la política nacional de VIS, concursando por fondos del programa nacional y asignando recursos de su presupuesto como complemento.
- 1.8 Con relación a los temas vinculados con planes y programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población ubicada en asentamientos precarios, los avances han sido menos significativos en el ámbito nacional. Recién en el año 2004 se dictaron lineamientos nacionales para optimizar la política de desarrollo urbano, reconociendo la necesidad de dar respuesta a la urbanización informal y a la situación de asentamientos precarios y a implementar políticas que permitan solucionar la escasez de suelo urbano para VIS.

---

<sup>2</sup> Las empresas en Colombia tienen la obligación de destinar un 9% de la masa salarial como aportes. De este aporte el 4% es administrado por las Cajas de Compensación (entidades privadas, sin fines de lucro) quienes revierten esos montos en prestaciones sociales entre los que se encuentra la VIS.

- 1.9 Durante los últimos años y para solucionar el problema de predios fiscales ocupados ilegalmente por VIS, el gobierno nacional ha intentado comenzar a impulsar un programa denominado Colombia Titula. A través de éste, se ha intentado atender la ocupación ilegal de predios fiscales, reconociendo la posesión del predio y traspasando la propiedad del Estado a los ocupantes. El rol de la nación en este caso es promover que los municipios utilicen el instrumento así como asistirlos y capacitarlos en la definición de mecanismos de acceso, difusión y realizar tareas de acompañamiento. Se estima que aproximadamente 320.000 predios cumplen con las condiciones para ser objeto de titulación (ver 3.12).

### **C. Los retos y desafíos<sup>3</sup>**

- 1.10 El Banco ha venido trabajando con el sector vivienda de Colombia desde comienzos de la década del noventa (CO-0058 y CO-0145). La última operación aprobada en 2003 Programa de Vivienda de Interés Social Urbana (1483/OC-CO) fue desarrollada para apoyar al país en sus esfuerzos por mejorar la provisión de VIS urbana. El programa, de US\$275 millones, inauguró una nueva institucionalidad y acompañó al país en sus esfuerzos de provisión de VIS a través de un esquema de ejecución basado en terceras entidades. A través de esta operación se otorgaron 61 mil subsidios de vivienda; y se llevaron adelante acciones de fortalecimiento institucional. Esta operación ha desembolsado el 91% de los recursos y se estima su ejecución concluirá a mediados de 2008.
- 1.11 La experiencia que tanto el país como el Banco han desarrollado durante la ejecución de este último programa ha permitido perfeccionar el sistema de VIS y sus mecanismos de ejecución y administración. En términos generales, se ha logrado generar un sistema más transparente de asignación de los subsidios, el costo administrativo de asignación y ejecución ha disminuido, se han generado algunos mecanismos para garantizar un mayor control y seguimiento en la ejecución de las obras, se ha mejorado la cobertura y focalización y la colocación efectiva de los subsidios también mejoró significativamente. Durante el programa se logró apoyar al gobierno nacional en sus esfuerzos para implementar políticas de desarrollo urbano tales como adopción de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>4</sup> por parte de municipios y generación de algunos instrumentos para la formulación de programas/proyectos de renovación urbana.
- 1.12 Sin embargo, existe espacio para aumentar la eficiencia y efectividad de los instrumentos existentes (principalmente los subsidios para VIS) y desarrollar otros que permitan atender aspectos que hasta ahora no han recibido una atención prioritaria.
- 1.13 A continuación se destacan los principales retos y desafíos que se enfrentan:

---

<sup>3</sup> Para la realización de este capítulo, se han tomado en cuenta los resultados de la evaluación intermedia del programa 1483/OC-CO, actualmente en ejecución. Asimismo se mantuvieron talleres y seminarios de trabajo con representantes de las CCF, representantes de OPVs, CAMACOL, beneficiarios, etc.).

<sup>4</sup> Un POT es el instrumento rector de la planificación. Actualmente el 97% de los municipios cuentan con POT aprobado.

- 1.14 **El acceso a soluciones de vivienda en el mercado por parte de hogares informales con ingresos por debajo de 4 SMLVM, sigue enfrentando restricciones.** En efecto, los niveles de ingreso de esta población, y su capacidad de pago y ahorro demuestran que, de no existir el subsidio y aportes de entidades territoriales, no sería posible adquirir una solución de vivienda en el mercado formal cuyo costo estimado es de alrededor de U\$S7.000.

**Cuadro I-1: Posibilidades de acceso a vivienda con y sin subsidios**

Rangos en SMLVM	Ingreso medio mensual del hogar	Capacidad de ahorro	Máximo crédito	Capacidad de compra	Subsidio y otros recursos ET	Capacidad de compra con sub y otros
	1	2	3	4= 3+2	5	6= 5+4
Entre 0 y 1	105	312	249	561	5,280	5,841
Entre 1 y 2	270	581	972	1,553	4,939	6,492
Entre 2 y 3	459	899	1,908	2,808	4,655	7,462
Entre 3 y 4	648	1,123	2,751	3,874	4,548	8,422

**Fuente:** Análisis Económico del Mecanismo de Determinación del Monto de los Subsidios para VIS. Julio Miguel Silva, setiembre 2007. Variables observadas en asignaciones 2005 en US\$ de 2007

- 1.15 **El instrumento para dar respuesta al déficit cualitativo no ha resultado efectivo.** Mientras que el programa del Banco previó destinar 10 mil subsidios al mejoramiento de vivienda, solo 1 mil han sido concretados. Entre las principales causas se destacan: (i) para poder realizar mejoramiento de una vivienda se requiere como paso previo contar con título de propiedad regularizado; (ii) el costo de los trámites y licencias para lo anterior es oneroso y desalienta la utilización del subsidio; (iii) para poder asignar recursos a mejorar la vivienda se necesita como paso previo contar con reforzamiento estructural lo que en muchos casos desalienta a las familias a postular para el subsidio pues su interés principal es contar con una habitación más, cocina remodelada; y (iv) es necesario contar con participación activa de una entidad que aglutine la demanda.
- 1.16 **La institucionalidad inaugurada en 2003 (FNV) presenta una serie de áreas en donde es necesario realizar mejoras.** A partir de la creación del FNV, una parte importante del ciclo de ejecución de los subsidios es ejecutado por terceras entidades contratadas para tal fin. Estas entidades, se encargan de recibir y revisar las postulaciones de las familias, aprobar los proyectos, así como calificar, asignar y dar seguimiento técnico a estas inversiones. Este proceso mejoró el anterior modelo del INURBE, en donde una sola institución concentraba toda la ruta de la asignación de los subsidios. Bajo el nuevo modelo, los procesos de atención a familias y postulación para subsidios comenzaron a ser realizados por las CCF a través de una Unión Temporal de Cajas<sup>5</sup>, la evaluación/elegibilidad de los proyectos pasó a manos de FINDETER<sup>6</sup> y la asignación de subsidios al FNV. Todo ello de la mano con un proceso de interventoría de obras a cargo de terceros

<sup>5</sup> Las CCF ya tenían experiencia en esta actividad para la administración de sus propios recursos.

<sup>6</sup> FINDETER, es una sociedad por acciones, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuyo objeto social es promocionar el desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión.



independientes y la supervisión de estos interventores a cargo del FONADE<sup>7</sup>. A su vez el Banco Agrario opera como intermediario financiero del sistema y participan entidades fiduciarias y aseguradoras como resguardo de los fondos. Durante la etapa de diseño de la presente operación se detectaron las siguientes áreas prioritarias de mejora:

- 1.17 **Eficiencia en el proceso de asignación de los subsidios.** Si bien con intervención de las CCF el sistema ha mejorado, existen una serie de ajustes que deberán ser realizados con el objeto de mejorar su eficiencia. Algunas de las fallas detectadas por la evaluación intermedia del programa demuestran problemas en la programación anual de las convocatorias, tiempo insuficiente por parte de las CCF para recibir información, demoras en tiempos para informar causales de rechazo de postulantes, baja capacidad de algunas cajas en momentos pico para atender la demanda, y posibilidad de que algunas funciones que aún realiza el FNV sean realizadas por las CCF. Además, la imagen del programa nacional ha sido confundida por muchos usuarios con los programas de las propias CCF.
- 1.18 **Sistemas de Información.** La actual operación con el Banco previó la implementación de un sistema de información para la administración del subsidio (SAS) y otro para el monitoreo del programa (SIMONVISU). Respecto al SAS, el MAVDT ha desarrollado un conjunto de aplicaciones alrededor de una base de datos centralizada, para apoyar la administración del subsidio. Estas aplicaciones se encuentran desintegradas y requieren intervención manual para filtrar, cruzar y consolidar los datos que generan las diferentes aplicaciones en la base de datos central, lo cual impacta en la calidad e integridad de la información, y afecta en la eficiencia del proceso de gestión del subsidio. A la vez, el MAVDT fue seleccionado beneficiario de un programa nacional de mejora de sistemas denominado Agenda de Conectividad (AG), para recibir apoyo técnico y financiero en el diseño y desarrollo de un sistema integrado de administración del SVIS definitivo. Este sistema promete aumentar la funcionalidad y automatización de los procesos de gestión y estaría disponible a fines del 2009.
- 1.19 Durante la etapa de diseño de la presente operación y con el propósito de mejorar lo antes posible las deficiencias observadas (hasta tanto el sistema de la AG esté disponible), el Banco y el MAVDT acordaron un plan de trabajo que permita, a partir del sistema actual, comenzar a trabajar con una arquitectura de datos centralizada y basado en Internet. Este sistema que se prevé estará finalizado en enero de 2008, irá sustituyendo las aplicaciones anteriores y mejorará el servicio informático a los diferentes usuarios, la calidad e integridad de la información, la generación de reportes, aumentando la disponibilidad de información en la Web y reduciendo la intervención manual en operaciones de intercambio de datos y mantenimiento de operaciones.

---

<sup>7</sup>FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, dotada jurídica, técnica y financieramente de facultades para apoyar la preparación de proyectos.

- 1.20 Respecto al SIMONVISU, el MAVDT contrató el desarrollo e implantación de un sistema de monitoreo que entró en producción en 2006. Este sistema no llegó a utilizarse para el monitoreo por varias razones, destacando la poca coordinación entre áreas de usuarios y sistemas, y la baja confiabilidad y puntualidad de los indicadores que mostraba el sistema, impactado principalmente por las deficiencias del SAS. Para resolver esta situación, en 2007, y como parte de los temas del diseño, el Ministerio inició el desarrollo de un nuevo sistema de monitoreo, integrando mejor a las áreas usuarias al diseño (definición de requerimientos) y pruebas, a partir de un plan de trabajo que prevé una implantación gradual, que comenzará midiendo los indicadores del marco lógico de este programa (previsto para diciembre 2007).
- 1.21 **Participación de municipios en el proceso de formulación y elegibilidad de proyectos.** Los municipios son los encargados de llevar adelante una parte importante de la preparación de los proyectos, concursando por los recursos disponibles. Para ello han recibido asesoría técnica lo que ha mejorado su capacidad de preparar proyecto. Sin embargo, es aún necesario seguir apoyando a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y en la continua comunicación de los procesos de mejora y cambios introducidos en el SVIS.
- 1.22 **Interventorías y supervisión.** El método de selección de los interventores por parte de los oferentes, el sistema de pagos y la falta de evaluación de su actividad no han garantizado una interventoría eficiente con consecuencias negativas sobre la calidad de las viviendas construidas. Esto ha implicado, además, recargar la actividad de la entidad supervisora del FONADE.
- 1.23 Además de atender los anteriores temas relacionados con SVIS, es necesario fortalecer, consolidar y/o mejorar el accionar del gobierno central como hacedor de políticas públicas. Las áreas claves en este aspecto son:
- 1.24 **Generación de políticas, programas e instrumentos de apoyo al desarrollo territorial del país.** Hasta el momento, y salvo casos puntuales, los gobiernos subnacionales no han implementado programas tendientes a mejorar barrios marginales y tampoco ha existido un involucramiento directo del gobierno nacional en el desarrollo del instrumento. Es por ello que se considera necesario que el gobierno nacional genere una política/mecánica de trabajo para apoyar a los municipios en el desarrollo de programas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). Es sabido además que otra de las restricciones que se enfrentan para la producción de vivienda social, es la escasez de suelo urbano. Colombia cuenta con una serie de instrumentos tendientes a la generación de suelo pero es necesario que los municipios se familiaricen y aprendan su uso. Asimismo es necesario fomentar y generar políticas tendientes a recuperar y optimizar zonas consolidadas al interior de la ciudad mediante procesos integrales de renovación y re densificación urbana. Finalmente es necesario continuar apoyando a los municipios en mejorar sus POT, ya que si bien se ha logrado que 1.078 municipios de los 1.099 que tiene el país cuenten con él, para muchos este ha sido el primer proceso de planificación territorial.

- 1.25 **Generar instrumentos que permitan lograr un mayor apalancamiento de crédito complementario por parte del sistema financiero para VIS.** Si bien el país ha realizado un importante esfuerzo por implementar medidas tendientes a reactivar el crédito para VIS, las soluciones de vivienda financiadas a través del FNV se han compuesto principalmente de una combinación de subsidio nacional y aportes de entidades territoriales y solo un pequeño segmento han recibido préstamos formales para su financiación. Entre las principales causas de este fenómeno se encuentran: (i) Un segmento importante de las familias beneficiarias del subsidio VIS tienen limitaciones en la capacidad de endeudamiento por su bajo nivel de ingresos; (ii) las tasas de interés reguladas en este mercado desalientan la colocación de recursos; (iii) los mayores costos que implica la ingeniería bancaria especializada en análisis de crédito para población informal; (iv) la dificultad de encontrar mecanismos masivos de acceso a crédito para población informal; y (v) al existir demanda insatisfecha de vivienda/crédito en estratos más altos, el sistema financiero opta por otorgar préstamos para adquisición a familias de mayores ingresos.
- 1.26 **Mejorar el proceso de titulación de predios fiscales ocupados con VIS.** Como se planteó anteriormente, el gobierno impulsó un proceso de titulación de predios fiscales ocupados con VIS. A través de este instrumento y durante los últimos cuatro años, se otorgaron 30 mil títulos de propiedad. Sin embargo y de acuerdo al análisis realizado durante el proceso de diseño de esta operación se detectaron algunos problemas en la operación de este instrumento, entre los que se destacan: (i) no hay aprovechamiento de economías de escala en un contexto de titulación masiva, recayendo la mayor carga de la tarea en municipios con una capacidad institucional y técnica limitada; (ii) el mecanismo actual no es muy atractivo para las familias, ya que el otorgamiento del título de propiedad es asimilable a la entrega de un subsidio de vivienda, limitando el acceso a posteriori a recursos para mejorar su vivienda; y (iii) cuando los organismos de control del MAVDT presentan observaciones a costos incurridos por los municipios, se retrasan los procesos hasta dos años.

#### **D. Estrategia del país en el sector**

- 1.27 Los temas de hábitat y vivienda han sido incluidos como uno de los ejes principales del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) - Ley 1151 de 2007: dentro del eje denominado Reducción de la pobreza, y promoción del empleo y la equidad, la construcción de las llamadas “Ciudades Amables” ha sido considerada estratégica.
- 1.28 Allí, la Política de Vivienda para el período 2006-2010 define los siguientes objetivos específicos: (i) Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda; (ii) Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de Vivienda; (iii) Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda; (iv) Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de

vivienda y; (v) Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con énfasis en la cadena productiva de la VIS.

- 1.29 Para el logro de los anteriores objetivos el PND plantea desarrollo de instrumentos tales como “ahorro programado con evaluación crediticia previa”, el fortalecimiento de la Garantía VIS, y la creación de incentivos para las entidades financieras que brinden crédito a hogares vinculados a la economía informal. Adicionalmente, se plantea optimizar el Programa VIS manteniendo el tope de 135 SMLMV para VIS y de 70 SMLMV para las viviendas financiadas con recursos del presupuesto nacional; y un sistema de valoración de los subsidios en función del nivel de ingresos. El programa es consistente con las metas del PND y aportará recursos que permitan implementar y desarrollar algunas de las medidas en él incluidas.

#### **E. Estrategia del Banco con el país y con el sector**

- 1.30 La Estrategia con Colombia (GN-2267-1), identifica tres objetivos principales para las acciones del Banco: (i) sentar las bases para dinamizar y reactivar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de la población más vulnerable; y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. El programa contribuye fuertemente al cumplimiento del objetivo (ii), debido a que se focaliza en familias de escasos recursos y al cumplimiento del objetivo (i) en la medida en que el sector de la construcción es mano de obra intensiva y genera empleo para personal no calificado.
- 1.31 El programa es también compatible con la estrategia del Banco para el área de Desarrollo Urbano y Vivienda (OP-751). En efecto, allí se establecen como objetivos: (i) elevar las condiciones de vida socioeconómicas de la población, (ii) fortalecer el sistema nacional urbano y mejorar el funcionamiento interno de las ciudades y; (iii) mejorar la eficacia de las instituciones responsables de la formulación y administración de políticas y programas de desarrollo urbano. Se destaca la compatibilidad del programa con el objetivo (i) en la medida de que estos programas mejoran las condiciones de vida de la población de menores ingresos en particular y del entorno urbano en general. También el programa intenta realizar acciones de fortalecimiento institucional del MAVDT, con lo que se cumple con el objetivo (iii).

#### **F. Estrategia del Programa**

- 1.32 **Lecciones aprendidas.** El diseño de la presente operación, ha incorporado las lecciones aprendidas de los programas subnacionales de mejoramiento de barrios que el país está llevando adelante, del programa Colombia Titula, la experiencia del Banco en el financiamiento de programas de vivienda social y los resultados de la operación de vivienda actualmente en ejecución. Se seguirá apoyando al gobierno en la consolidación del actual sistema de subsidios, para lo cual y durante la etapa de diseño del programa, se intentó dar respuesta a las falencias detectadas en el funcionamiento del programa actual, principalmente sistemas de información e interventorías.

- 1.33 El programa introduce además elementos innovadores: Colombia nunca ha desarrollado un programa nacional de MIB y la nueva operación sentará las bases para que ello sea posible. El programa desarrollará intervenciones en barrios piloto, y sobre la base de las lecciones allí aprendidas, se definirá una política nacional.
- 1.34 Adicionalmente, se acompañará al país en sus esfuerzos por llevar adelante un programa de apoyo a municipios para titulación masiva, como uno de los principales limitantes de acceso a subsidios para mejoramiento de vivienda y primer paso que permita a esta población ser sujeto de crédito. Se analizará también la posibilidad de generar instrumentos alternativos para una participación más amplia del sector privado en el financiamiento de VIS y se continuará apoyando al MAVDT con acciones de fortalecimiento institucional conducentes a ejercer más activamente su función de liderazgo en las políticas del sector.
- 1.35 **Valor agregado del Banco.** Durante la etapa preparatoria de esta operación, fue posible apoyar al país en el mejoramiento de sus políticas de hábitat y vivienda. Se destacan principalmente: (i) revisar y perfeccionar el ciclo del subsidio y sus procesos; (ii) analizar los problemas de subsidios de mejoramiento de VIS; (iii) mostrar experiencias de procesos de titulación masiva de otros países de LAC; (iv) apoyar el análisis técnico para realizar los cambios en la política de subsidios; (v) financiar con recursos del Fondo Koreano, el diseño de proyectos piloto de mejoramiento de barrios, (vi) revisar y perfeccionar el ciclo de titulación; (vii) analizar la efectividad de los subsidios de vivienda para población especial; (viii) visitar los programas de MIB del Ecuador y observar su operatoria; (ix) apoyar al país en las mejoras a los sistemas de información y de monitoreo; y (x) mejorar la interventoría y mecanismos de supervisión del programa.

#### **G. Coordinación del Programa con otras operaciones del Banco**

- 1.36 Con recursos del Fondo Koreano, el Banco ha tramitando la operación CO-T1037, cuyo objetivo es apoyar al país en la elaboración de una muestra de los proyectos (a nivel de pre factibilidad) que serían objeto de inversión de la presente operación en su componente de MIB. Asimismo se han coordinado acciones con el área de Oportunidades para la Mayoría (OPM).

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 El programa tiene como objetivo general contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y de entorno. Específicamente, con la operación se espera: (i) consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios VIS; (ii) impulsar programas masivos de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS; (iii) generar instrumentos y bases para el desarrollo y aplicación de una política nacional de MIB.; y (iv) fortalecer el marco institucional del sector y consolidar el sistema de información del sector.

## B. Estructura del Programa

### 1. Componente 1. Subsidios para VIS (US\$ 534 millones)

- 2.2 Mediante este componente se financiarán 106 mil subsidios destinados a apoyar a familias pertenecientes al sector informal urbano, con ingresos mensuales por debajo de 4 SMLVM, así como los costos de la operación y supervisión del sistema. Esta ayuda, sumada al aporte familiar, aportes de otros organismos y/o crédito complementario permitirá: (i) adquirir o construir una vivienda completa; o (ii) en caso de poseer una vivienda precaria, poder completarla y/o mejorarla; (iii) para el caso de población especial, además de lo anterior arrendar una vivienda o adquirir una vivienda usada. En ningún caso el valor total de la solución podrá ser superior a 70 SMLVM. Los valores de subsidios por tipo de solución se detallan en el presente cuadro, conjuntamente con los valores finales estimados de las soluciones. Los valores han sido estimados teniendo en cuenta el comportamiento del programa actualmente en ejecución y los precios de oferta de la VIS en Colombia.

**Cuadro –II-1 – Cantidad y valores de subsidios por tipo de solución (en miles de US\$)**

Producto	Cantidad (en miles)	Subsidio FNV	Otros aportes	Beneficiario	Valor solución
Vivienda nueva	53	4.4	3.5	0.4	8.3
Mejoramiento de vivienda	29	2.1	0.2	0.1	2.4
Construcción en sitio propio	3	3.9	2.3	2.1	8.3
Arrendamiento	9	2.7	0.0	0.0	2.7
Vivienda usada	12	4.5	0.0	1.0	5.5
<b>Total</b>	<b>106</b>				

- 2.3 Las viviendas elegibles se definen principalmente de acuerdo a su costo de construcción y las siguientes características mínimas: además del lote urbanizado, incluye una edificación unifamiliar o multifamiliar, conformada por un espacio múltiple que permita la utilización para alcobas, cocina, lavadero, baño con sanitario, lavamanos y ducha. Las viviendas incluirán todas las obras de urbanización incluyendo vialidad, electricidad, red de agua potable, recolección de residuos domiciliarios y recolección de aguas servidas<sup>8</sup>.
- 2.4 **Postulación y asignación de subsidios.** La forma de postulación y acceso a los subsidios por parte de la población objetivo se realizará a través de convocatorias anuales que realizará el FNV, a través de distintas modalidades o bolsas a saber: Bolsas Concursables (BC), Especiales (BE) y Ordinaria (BO). De acuerdo con las

<sup>8</sup> Para que un proyecto sea elegible, las obras de infraestructura básica deben estar garantizadas. En caso de no estar prontas al momento de la aplicación para el subsidio, es importante destacar que los subsidios no se desembolsan hasta tanto las obras de infraestructura básica no estén garantizadas. Se incluirá además el tratamiento de aguas servidas en aquellas localidades donde se cuenta con el sistema implantado y en todo caso de acuerdo con los planes maestros municipales respectivos o proyectos de saneamiento existentes, donde se definen los plazos y las obras requeridas para llegar al tratamiento de aguas residuales.

proyecciones realizadas, se estima que la distribución por bolsa para el programa será: un 65 % a través de BC, un 4% en BO y un 31% en BE.

- 2.5 **Bolsas Concursables.** El subsidio del FNV es complementado por un subsidio adicional aportado por el gobierno municipal, departamental y/o OPV, generalmente en obras de infraestructura y urbanismo. Participan hogares informales con ingreso inferior a 2 SMLVM. El subsidio del FNV y la entidad territorial cubren una elevada proporción del costo de la solución de vivienda, permitiendo atender a hogares con poco acceso al mercado de crédito. En este caso se realizan tres convocatorias: **(a) Bolsa Única Nacional** de Macroproyectos en la que participan los municipios de categoría especial, 1 y 2; **(b) Bolsa de Esfuerzo Territorial** de la que participan el resto de los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6<sup>9</sup>; y **(c) Bolsa Única de Mejoramiento** de la que participan los municipios de categoría especial, 1 y 2, en donde el proyecto busca atender la superación de una o varias de las carencias básicas de la vivienda. El municipio en este caso, actúa como entidad aglutinante de la demanda.
- 2.6 **Subsidios especiales.** Se atiende a familias más vulnerables, tales como familias desplazadas por la violencia, víctimas de desastres naturales o actos terroristas. Para participar de esta bolsa, los postulantes deben contar con inscripción en registros especiales que se detallan en el reglamento operativo del programa. Para estos hogares, existen mecanismos de acceso y elegibilidad diferenciales, respetando criterios de transparencia y equidad. Asimismo, con el objeto de agilizar la solución de necesidades habitacionales de estos hogares, bajo esta modalidad el subsidio puede ser utilizado para financiar, además de las modalidades de adquisición de vivienda nueva o construcción en sitio propio, la adquisición de viviendas usadas, para reconstruir una vivienda dañada por atentado o violencia y/o para rentar una vivienda en el caso de desplazados o mejorarla por desastre. El porcentaje de recursos del Banco destinados a la población especial no podrá superar el 20% por convocatorias especiales y el 5% por otras bolsas de recursos, del total de subsidios otorgados por el programa.
- 2.7 **Bolsa ordinaria.** Las familias postulan a un subsidio de vivienda financiado con recursos de FNV, para adquirir una solución de vivienda nueva en proyectos elegibles del mercado inmobiliario. Los recursos del subsidio, son en este caso complementados con crédito obtenido por el beneficiario y ahorro en sus distintas modalidades. Participan hogares informales de hasta 4 SMLVM.

## **2. Componente 2. Titulación de predios fiscales VIS (US\$ 20,7 millones)**

- 2.8 El objetivo es apoyar los procesos de titulación de aproximadamente 320 mil predios fiscales ocupados con VIS, que beneficiarán a 1.3 millones de colombianos. Para cumplir con este objetivo, el programa aportará recursos que permitan brindar el apoyo técnico, jurídico y financiero necesario a las entidades territoriales (ET) para llevar adelante la titulación. El valor estimado por familia

---

<sup>9</sup> Los municipios de Categoría 1,2 y especial son aquellos de más de 50 mil habitantes. Los de 3 a 6 poseen menos de 50 mil.

es de US\$66. Las etapas del proceso y actividades a financiar se detallan a continuación.

- 2.9 **Inventario.** Las ET realizarán un inventario de los predios objeto de titulación, con base en análisis jurídico y técnico pertinente. En esta etapa, el programa aportará recursos para financiar: (i) la asistencia técnica al proceso de identificación de los predios a titular y (ii) la capacitación y acompañamiento a la ET sobre el proceso jurídico y técnico de los predios objeto de titulación.
- 2.10 **Inspección.** La ET, con el apoyo técnico del IGAC, realizará una verificación de los predios con el fin de identificar su ocupación, , el destino de la vivienda, y que no presenten situaciones que afecten o excluyan del proceso de titulación, así como la fecha de ocupación del predio. El programa apoyará a los municipios mediante el financiamiento de la asistencia técnica para la inspección de los predios, apoyando en: (i) la elaboración de la base de datos de los ocupantes; (ii) la capacitación de funcionarios de las ET; y (iii) la sistematización de la información obtenida.
- 2.11 **Identificación física.** El IGAC verificará la situación de los predios y la construcción, y expedirá el certificado de plano. A posteriori, realizará el avalúo del predio para determinar su condición de VIS. El programa financiará los costos del certificado de plano y el avalúo catastral.
- 2.12 **Titulación del predio.** La ET expide un acto administrativo, transfiriendo la propiedad a la familia beneficiaria del programa. A posteriori, se notifica a las familias sobre la resolución y se realiza la inscripción ante la Superintendencia de Notariado y Registro (a través de las oficinas de registro e instrumentos públicos), expidiéndose el Certificado de Tradición y Libertad. El programa financiará: (i) la asistencia técnica para apoyar a las ET en los procesos de emisión de la resolución administrativa que permite la transferencia del inmueble objeto de la titulación; y (ii) los gastos que demande la anotación y registro.

### **3. Componente 3. Apoyo a la política de desarrollo territorial (US\$ 17,3 millones)**

- 2.13 Tiene como propósito la puesta en marcha de un programa piloto de mejoramiento integral de barrios, por medio de la financiación de actividades que promuevan la integración física y social de áreas informales a la ciudad formal, a través de mejoras en la infraestructura urbana y la oferta de servicios sociales. También se financiarán acciones destinadas a apoyar a la Dirección de Desarrollo Territorial del VVDT en su asistencia a municipios y en el desarrollo de instrumentos de política territorial.

#### **a) Programa piloto de Mejoramiento Integral de Barrios (US\$8,5 millones)**

- 2.14 Este componente financiará el mejoramiento de un mínimo de 6 asentamientos, con inversión en 1900 familias- predios, beneficiando aproximadamente a 7.600 personas, pertenecientes a los estratos 1 y 2, localizadas en municipios de más de 100.000 habitantes; con Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado



representativos de las diferentes regiones del país, priorizados y preseleccionados de acuerdo con criterios de pobreza, medidos mediante el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y de organización y capacidad institucional medida por el desempeño fiscal. Utilizando estos criterios, se preseleccionaron los siguientes municipios: Leticia, Apartadó, Cúcuta, Barrancabermeja, Florencia y Buenaventura. Posteriormente si hay recursos disponibles se podrá realizar una nueva selección de municipios aplicando los criterios establecidos y el orden definido en la tabla de calificación detallada en el RO.

- 2.15 La inversión promedio por predio es de US\$ 3.700 y corresponde a: (i) inversión en obras y actividades complementarias estimadas en US\$ 3.250 por predio ; y (ii) costo por familia reasentada, considerando un máximo del 7% del total de familias por barrio, de US\$ 7.500. El valor total de inversión por asentamiento se cubrirá en un 80% con recursos del programa, un 20% con aportes municipales (5% en especie y 15% en recursos), los cuales pueden ser complementados con recursos de los Gobiernos Departamentales y de las comunidades beneficiadas. Los criterios de elegibilidad y selección de los asentamientos por parte de las autoridades municipales se presentan en el siguiente cuadro y su ponderación se detalla en el RO.

#### **Cuadro II-2 – Criterios de Elegibilidad y Selección**

<b>CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD</b>
<b>Ambientales:</b> Que el asentamiento no se localice en zonas con restricción por alto riesgo no mitigable y/o preservación ambiental y/o obra pública; <b>Sociales:</b> a) Grado de precariedad: Número mínimo de necesidades del asentamiento a ser atendidas por el programa debe ser cuatro (tenencia irregular, sin agua, sin saneamiento básico, sin energía eléctrica, sin equipamientos, sin vías, o viviendas con materiales inadecuados), b) Tiempo de antigüedad del asentamiento: conformados como mínimo antes del 27 de junio de 2003 (decreto 564 de 2006), c) Estrato socioeconómico debe ser 0, 1 y 2 o al menos el 80% de las familias deben pertenecer a sisben 1 o 2; <b>Legales:</b> a) Que el barrio esté legalizado o tenga la factibilidad de ser legalizado urbanísticamente, b) Que el asentamiento cuente con títulos o exista la factibilidad de titular el predio, (c) Tamaño mínimo del asentamiento 100 predios y máximo 500 predios; <b>Técnico económicas:</b> (a) Asentamientos localizados dentro del perímetro urbano, b) Factibilidad técnica para el suministro y prestación de los servicios públicos básicos, c) Las necesidades de reasentamiento de familias no superan el 7% del total de las familias beneficiadas, d) Tamaño mínimo del asentamiento 100 predios y Máximo 500 predios.
<b>CRITERIOS DE SELECCION</b>
<b>Sociales:</b> a) Grado de precariedad: Mayor número de necesidades del asentamiento a ser atendidas por el programa (tenencia irregular, sin agua, sin saneamiento básico, sin energía eléctrica, sin equipamientos, sin vías, o viviendas con materiales inadecuados), b) El mayor tiempo de antigüedad del asentamiento, c) El menor estrato socioeconómico del barrio o el mayor numero de familias en Sisben 0, 1 y 2; d) El nivel de ocupación del barrio es de por lo menos 70%; <b>Legales:</b> Que el asentamiento cuente con una organización comunitaria legalmente establecida o en trámite; <b>Técnico/Económicos:</b> a) Mayor número de predios, b) Mayor aporte de contrapartida.

- 2.16 Los recursos del programa deben cubrir los costos de la intervención integral mínima requerida, es decir los servicios domiciliarios básicos. Al final del programa todo asentamiento debe haber al menos solucionado sus carencias de agua potable, alcantarillado, drenaje pluvial; construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas y redes de distribución secundaria y conexiones domiciliarias, así como la conexión vial con la ciudad, siempre que corresponda a vías del nivel secundario. Asimismo cada predio deberá ser legalizado. Además de las obras señaladas, el programa podrá incluir las siguientes:

(i) **Infraestructura:** vialidad local y de conexión con la ciudad; espacios públicos, parques y plazas; y obras y acciones de protección ambiental como arborización, control de erosión, estabilización de suelos y protección natural de canales; provisión de equipamiento social y recreativo como salas comunales, guarderías y canchas deportivas; (ii) **Desarrollo Social:** acciones de organización, movilización y fortalecimiento de las comunidades y gobiernos locales para la identificación y diseño de los proyectos; capacitación para el seguimiento de su ejecución; capacitación y entrenamiento en el uso y mantenimiento de la infraestructura generada por el programa; protección y cuidado ambiental; recolección de residuos; acompañamiento social.

- 2.17 Para este programa se prevé el desarrollo de un programa demostrativo con cobertura limitada. Los proyectos a ejecutar están siendo desarrollados al nivel de prefactibilidad, a través de CO-T1037. Adicionalmente, dentro de este componente se financiarán las consultorías para la formulación de la política, la preparación de nuevos diseños de proyectos para la continuidad de la política, y la creación de un banco de proyectos, por un valor total de US\$1.2 millones.

**b) Ordenamiento y Desarrollo Territorial (US\$ 8,8 millones)**

- 2.18 Igualmente, la DDT será fortalecida para continuar brindando asistencia técnica a los municipios con foco principal en políticas e instrumentos de desarrollo territorial. Con recursos del programa se financiarán servicios de consultoría y talleres para: (i) brindar asistencia técnica a municipios para la conformación e implementación de expedientes municipales, revisión y ajuste a los planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de generación de suelo urbano; (ii) perfeccionar elementos normativos reglamentarios de algunos puntos del nuevo Plan Nacional de Desarrollo; (iii) asistir técnicamente a municipios para la generación de proyectos de renovación y redensificación urbana; (iv) generación de políticas de renovación urbana y política de mejoramiento de barrios, (v) apoyo a inversiones en renovación urbana con fondos de contraparte.

**4. Componente 4. Fortalecimiento de la política de hábitat y vivienda y consolidación de los sistemas de información (US\$ 8,3 millones)**

- 2.19 Con recursos del programa se llevarán a cabo las siguientes actividades: (i) **Fortalecimiento del sector habitacional.** Con recursos del programa se contratarán servicios de consultoría y actividades de capacitación para: (a) el diseño y desarrollo de manuales que permitan perfeccionar la construcción de VIS en las distintas zonas del país, (b) la realización de talleres de actualización para municipios en temas vinculados con VIS, (c) el diseño y desarrollo de herramientas que permitan el acceso al crédito a hogares informales de escasos recursos, incluyendo la capacitación a entidades crediticias no tradicionales en crédito y microcrédito; y generación de modelos de riesgo de garantía para VIS, (d) el diseño y difusión de las normas de calidad VIS y (e) el diseño e implementación de una estrategia de comunicación y divulgación más efectiva de la VIS; y (ii) **Consolidación de los sistemas de información.** El programa aportará recursos para la contratación de servicios de consultoría, capacitación y

adquisición de equipamiento informático necesario para el desarrollo de las siguientes actividades: (a) diseño de un plan estratégico de tecnologías de información y comunicación, que permita definir y dimensionar las necesidades de la función informática en el Ministerio y preparar un plan de acción integral para el periodo 2008-2011; (b) implementación de nuevas funcionalidades en el sistema de información de administración del subsidio ("sistema intermedio"), según los requerimientos que puedan surgir hasta que la AG se encuentre operando; (c) consolidación del sistema de monitoreo para ampliar su capacidad de monitorear los componentes de MIB y titulación; (d) diseño e implementación de un sistema de apoyo a la gestión del proceso de titulación y mejoramiento de barrios; y (e) modernización de la plataforma tecnológica.

## 5. Componente 5. Administración y seguimiento del programa (US\$2.5 millones)

- 2.20 En este componente se incluirán los costos que demandará la contratación de la auditoria, la evaluación intermedia y final del programa y el equipo de implementación del proyecto (EIP).

### C. Costo y financiamiento

- 2.21 El costo total del programa se ha estimado en US\$585 millones, incluyendo un préstamo del Banco por US\$350 millones de su Capital Ordinario (OC) y aportes de contrapartida por el equivalente de US\$235 millones. La contrapartida provendrá principalmente de tres fuentes: del gobierno central (US\$119 millones), de los entes territoriales y de los beneficiarios del subsidio (US\$116 millones).

**Cuadro II-1: Cuadro de Costos (millones de US\$)**

Categorías de Inversión	Banco		Contraparte		Total	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>346.0</b>	<b>99%</b>	<b>234.3</b>	<b>99.7%</b>	<b>580.3</b>	<b>99.2%</b>
<b>1.1. Subsidios Familiares de Vivienda</b>	<b>317.0</b>		<b>217.0</b>		<b>534.0</b>	
1.1.1 Subsidios	317.0		186.0		503.0	
1.1.2. Operación	0.0		20.5		20.5	
1.1.3. Supervisión	0.0		10.5		10.5	
<b>1.2. Titulación de Predios</b>	<b>18.5</b>		<b>2.2</b>		<b>20.7</b>	
<b>1.3. R.U., MIB y AT territorial</b>	<b>8.5</b>		<b>8.8</b>		<b>17.3</b>	
MIB	7.3		1.2		8.5	
Política DDT	1.2		7.6		8.8	
<b>1.4. Fortalecimiento del VVDT</b>	<b>2.0</b>		<b>6.3</b>		<b>8.3</b>	
1.4.1. Fortalecimiento de la DSH	1.2		6.2		7.4	
1.4.2. Sostenibilidad de Sistemas	0.8		0.1		0.9	
<b>II. ADMINISTRACION Y SEGUIMIENTO</b>	<b>1.8</b>	<b>0.5%</b>	<b>0.7</b>	<b>0.3%</b>	<b>2.5</b>	<b>0.4%</b>
2.1. EIP	0.4		0.2		0.6	
2.2. Auditoría	0.9		0.4		1.3	
2.3. Evaluación	0.5		0.1		0.6	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>347.8</b>	<b>99.5%</b>	<b>235.0</b>	<b>100%</b>	<b>582.8</b>	<b>99.6%</b>
<b>III. IMPREVISTOS</b>	<b>2.2</b>	<b>0.5%</b>			<b>2.2</b>	<b>0.4%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>350.0</b>	<b>100%</b>	<b>235.0</b>	<b>100%</b>	<b>585.0</b>	<b>100%</b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 3.1 El prestatario del programa será la República de Colombia. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de su VVDT (Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial) y sus direcciones responsables: DDT, DSH y FNV, será el responsable de la ejecución de los distintos componentes del programa.

#### B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 El MAVDT ha generado a su interior un equipo de implementación del proyecto (EIP) que será responsable del control y seguimiento global de la operación. El EIP se encuentra ya trabajando con el Banco desde la anterior operación para el sector (1483/OC-CO) con un nivel de desempeño satisfactorio. Un Comité de Seguimiento del Programa (CSP) vigilará el cumplimiento global de las políticas y metas y la coordinación interinstitucional. El DNP será el responsable de la evaluación intermedia y final del programa. Con relación a la responsabilidad específica en la ejecución de componentes/subcomponentes, las responsabilidades se detallan a continuación:
- 3.3 En los siguientes párrafos, se otorgan los lineamientos generales de la operatoria. El detalle de la ejecución de los componentes se detalla en el Reglamento Operativo del Programa. **La aprobación por parte del Banco y puesta en vigencia del Reglamento Operativo es condición previa al primer desembolso.**

#### 1. Componente de subsidios

- 3.4 **Beneficiarios.** Para iniciar el proceso, el FNV programa convocatorias anuales para las distintas modalidades de ejecución de subsidios. En cada convocatoria se informa a los hogares sobre los requisitos para postularse que en

Componente	Responsable
Subsidios VIS	DSH
Titulación de predios	DSH
Política de Desarrollo Territorial	DDT
Fortalecimiento sector y sistemas	Despacho VVDT
Administración	Despacho VVDT-EIP
Evaluación intermedia, final e impacto	DNP

términos generales son los que a continuación se detallan: ser trabajador independiente o informal, no afiliado a una Caja de Compensación Familiar, tener conformado un “hogar” de dos ó más personas, contar con ingresos totales mensuales del hogar no superiores a 4 SMLVM, no ser propietario de vivienda, no haber sido beneficiario del subsidio familiar de vivienda del INURBE, FNV u otras entidades otorgantes (Caja Militar, Banco Agrario, CCF).

- 3.5 Las Cajas de Compensación Familiar, a través de la Unión Temporal de Cajas (CAVIS-UT), se ocupan de realizar la promoción de la convocatoria, la recepción de la información presentada por los postulantes, y consolidar la información para entregar al FNV.
- | Criterios de selección de beneficiarios            | Ponderación |
|--|-------------|
| Puntaje SISBEN (nivel de ingresos del hogar)       | -           |
| Miembros del hogar (cantidad)                      | +           |
| Mujer cabeza de hogar/ discapacitados/tercera edad | +           |
| Ahorro   | +           |
| Tiempo de ahorro programado                        | +           |
| Numero de veces que ha postulado                   | +           |
- 3.6 Con la consolidación, el FNV realiza validaciones y cruces de información que le permiten chequear la información suministrada y luego califica y ordena las postulaciones, de acuerdo con el puntaje obtenido por cada hogar. En la calificación se utiliza una fórmula que pondera las variables del cuadro adjunto. Posteriormente se informa a los ciudadanos que han sido precalificados para acceder al subsidio y se establece un plazo para demostrar la existencia de recursos complementarios para la solución de vivienda. Una vez se demuestre su existencia, los subsidios son asignados mediante acto administrativo a los beneficiarios por parte del FNV. Los beneficiarios tienen a partir de este acto, el plazo de seis (6) meses prorrogables, para hacer efectivo su beneficio. .
- 3.7 **Proyectos elegibles.** En forma paralela con lo anterior y como parte del proceso, los oferentes (ONGs, OPVs, entidades territoriales), presentan sus proyectos ante la entidad evaluadora, quien se ocupa de revisar las condiciones de viabilidad técnica, legal y financiera de cada proyecto y, si corresponde, otorgan su “elegibilidad” y un puntaje. Entre estas condiciones, se encuentra el contar con licencia o permisos de construcción . Los subsidios pueden aplicarse a la adquisición o construcción de las soluciones habitacionales que hayan obtenido la calificación de “elegible”<sup>10</sup>.
- 3.8 Luego de la asignación del subsidio, se presentan diferentes casos: (i) En el caso de que la solución adoptada por el beneficiario sea una vivienda ya construida, se celebra un contrato de compra-venta que se presenta ante CAVIS-UT. Ésta verifica y envía la información globalizada al FNV quien emite la orden para que el agente financiero (entidad financiera) pague directamente al vendedor, previa presentación de la escritura de compra-venta debidamente registrada; (ii) si la solución es construir y para ello se requiere un giro anticipado del subsidio se requiere constituir un encargo fiduciario, una póliza de cumplimiento y un contrato de interventoría; (iii) si se trata de arrendamiento, se presenta el contrato de arriendo para proceder a realizar los pagos al arrendatario; y (iv) si se trata de vivienda usada, la escritura de compra venta para luego realizar el pago.
- 3.9 Surtido este proceso, el FNV ordena al FONADE la revisión de los documentos entregados por el constructor para determinar si están completos y ajustados a

<sup>10</sup> Para los municipios de categoría 1, 2 y especial la licencia de construcción es equivalente a la elegibilidad. Los gastos de la elegibilidad son afrontados por cada uno de los oferentes.

requisitos del RO. Igualmente le solicita efectuar una visita a la vivienda ó al sitio de la obra para verificar la disponibilidad de servicios públicos y que el terreno no esté en una zona de riesgo ni invadido. Cumplido lo anterior, el supervisor da su visto bueno para que la CAVIS-UT autorice al FNV un anticipo del subsidio. A posteriori, el FNV solicita al agente financiero (entidad fiduciaria) que proceda al pago de anticipo. Procedimiento similar se aplicará para los siguientes desembolsos previa verificación de los avances de obra.

- 3.10 Intervienen al menos dos entidades de monitoreo y control de la ejecución de obras físicas durante el proceso: los interventores como encargados de realizar la supervisión técnica del avance de obras y FONADE como entidad encargada de monitorear la labor de los interventores e informar a FNV. La selección de interventores en cada proyecto será realizada por terceras entidades, a partir de listados de interventores calificados provistos por el FNV. El FNV determinará los requisitos que deben cumplir los interventores y deberá además solicitar a FONADE para que realice una calificación anual de su labor. **La definición sobre los mecanismos de selección, contratación, calificación y evaluación de los interventores será condición previa al primer desembolso.**
- 3.11 El proceso es apoyado mediante un sistema de información que ha sido trabajado entre el país y el Banco durante el diseño de la presente operación y que será consolidado con las acciones del programa. **El funcionamiento del sistema de información del subsidio y sistema de monitoreo, a satisfacción del Banco, es condición previa al primer desembolso. La firma de contratos con la entidad operadora y entidad supervisora, también será condición previa al primer desembolso.**

## **2. Componente de titulación**

- 3.12 La responsabilidad de la ejecución del componente estará a cargo de la DSH, a través de un grupo creado para tal fin. El MAVDT invita a las ET interesadas en participar del proceso de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con VIS y les informa los requisitos para participar entre los que se destacan: (i) que los predios objeto de titulación se encuentren legalizados o en proceso de legalización urbanística (cuenta con provisión de servicios básicos o su factibilidad); (ii) que los predios hayan sido ocupados ilegalmente con VIS antes del 1 de diciembre de 2001; y (iii) que los predios objeto de titulación no estén localizados en zona con restricción (zona no mitigable, reserva ambiental, obras públicas).
- 3.13 Cerrada la invitación, se establece un orden de prelación con las ET. Para determinar el orden de prelación se aplicarán los siguientes criterios: (i) el mayor porcentaje de predios a titular en proporción al total de predios en el Municipio; y (ii) el mayor aporte de la ET para apoyar las actividades de titulación.
- 3.14 Con las ET seleccionadas, el MAVDT procede a la firma de un Convenio inter-administrativo en el que se establecen los derechos y obligaciones de cada una de las partes. Corresponden principalmente al MAVDT: (i) la capacitación y apoyo jurídico y técnico a las ET en el proceso de titulación; (ii) la coordinación

interinstitucional con el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro; (iii) el seguimiento al cumplimiento de la ejecución del proceso mediante visitas al menos trimestrales a la ET durante la ejecución del convenio; y (iv) mantener la información necesaria para el sistema de información del programa. Corresponde principalmente a las ET: (i) la realización del inventario de los predios fiscales; (ii) el análisis jurídico y técnico de los predios seleccionados; (iii) la inspección de los inmuebles objeto de la cesión; y (iv) la adjudicación de los predios objeto de la titulación a las familias.

- 3.15 Además y como parte de este convenio, ambas partes deben designar a un grupo de funcionarios responsables por las tareas a llevar adelante, quienes deberán realizar un cronograma de ejecución de tareas y su posterior control y seguimiento. El modelo de convenio a ser firmado entre municipios y MAVDT integra el RO del programa. Una vez suscripto el Convenio, el MAVDT inicia su misión exploratoria para asistir al municipio en las primeras tareas consistentes en otorgarle la capacitación para que realice la sensibilización a la población, el inventario de potenciales predios fiscales y el posterior análisis e inspección de predios. La supervisión del convenio por parte del MAVDT será ejercida a través de una persona designada por el Viceministro de VDT, quien ejercerá las funciones para el control y seguimiento del convenio.
- 3.16 Luego que la ET ha realizado las actividades para las cuales ha sido capacitada, el MAVDT solicita al IGAC iniciar el proceso catastral y de avalúo. Realizado el avalúo, y cumplidos los plazos para las impugnaciones de asignaciones de predios, la ET elabora las resoluciones de asignación de predios y notifica a los beneficiarios. Finalmente, el MAVDT solicita a la Superintendencia de Notariado y Registro que efectúe la verificación del registro de los títulos respectivos. Los desembolsos del Financiamiento para las actividades del componente de Titulación están condicionados a que se suscriban, a satisfacción del Banco los convenios entre el MAVDT e IGAC, y MAVDT y SNR.

### **3. Componente de mejoramiento integral de barrios (MIB)**

- 3.17 La ejecución del componente de MIB estará a cargo del MAVDT, a través de la DDT, quien coordinará, capacitará y hará el seguimiento de las actividades del programa. Esta dirección designará a un equipo dedicado a la ejecución constituido como mínimo por tres personas. Los municipios actuarán como subejecutores, y por medio de los equipos técnicos municipales se encargarán de: (i) seleccionar los asentamientos elegibles para financiamiento de acuerdo con los criterios establecidos en el reglamento operativo; (ii) tramitar los permisos que se requieran para la ejecución de las obras, la legalización urbanística del asentamiento en caso de requerirse y en coordinación con la DDT la legalización de los predios; (iii) completar los estudios técnicos y proyectos específicos, realizados hasta el momento a nivel de prefactibilidad; (iv) mantener una cuenta bancaria a nombre del programa; y (v) elaborar los informes técnicos y financieros de los proyectos llevados a cabo y en ejecución. El equipo técnico mínimo que el municipio debe designar para desarrollar estas tareas estará conformado por tres personas. Previo al desembolso de recursos del Componente

de MIB se deberá presentar un convenio entre el MAVDT y el municipio respectivo.

- 3.18 Las empresas prestadoras de servicios domiciliarios, participarán en la definición del diseño de las obras de infraestructura acometidas por el componente de MIB, para lo cual se suscribirán convenios de compromiso de participación. Asimismo, existirá un compromiso por parte de las empresas de hacerse cargo de la provisión de los servicios y su mantenimiento posterior de las obras entregadas.
- 3.19 Tomarán parte en la ejecución ONGs, otras asociaciones civiles y consultores individuales, brindando asistencia técnica y apoyo remunerado a los municipios en el trabajo de organización comunitaria y de identificación y priorización de necesidades con la comunidad barrial, para la definición de los proyectos del componente de MIB. Estas entidades u ONGs serán seleccionadas según criterios definidos en el reglamento operativo del programa.
- 3.20 El ciclo de proyecto de este componente incluirá los siguientes pasos:

Cuadro III-1: Ciclo del MIB	
1.	Selección de municipios que cumplen criterios.
2.	Difusión en municipios seleccionados → convenio.
3.	Selección Barrios → Diagnóstico socioeconómico → confirmación.
4.	Convenio entre municipio y organización comunitaria del asentamiento
5.	Plan de preinversión, Unidad Coejecutora y Municipio → prepararán.
6.	Formulación de proyectos.
7.	Evaluación de proyectos.
8.	Contratación acompañamiento social.
9.	Licitación de obras.
10.	Contratación – ejecución – supervisión.
11.	Recepción de obras.
12.	Monitoreo de mantenimiento.

- 3.21 Evaluados técnicamente y aprobados los proyectos de barrios a intervenir, firmado el convenio entre las autoridades locales y los representantes de la comunidad y una vez se hayan completado los recursos de financiamiento del proyecto, constituidos por los recursos de la nación y de los municipios, éstos últimos apoyados por la DDT, contratarán las obras de urbanización de conformidad con las normas del programa. Paralelamente a la contratación de las obras, la DDT, conjuntamente con el municipio y representantes de la comunidad, realizarán el proceso necesario para contratar los servicios de acompañamiento social de los proyectos y en caso de que la intervención requiera iniciar, completar o concluir las acciones necesarias para la regularización individual de los predios, el municipio asegurará el avance de estas acciones en coordinación con la misma Dirección del Ministerio.
- 3.22 El proyecto concluirá con la recepción de las obras por parte de las dependencias o entidades competentes y con la capacitación necesaria para que la comunidad sea parte activa en el cuidado y buen uso de obras o instalaciones. En el caso de que los servicios previstos vayan a ser operados por la propia comunidad, los municipios, con el apoyo de la DDT, realizarán la capacitación de la comunidad, la verificación y entrega de la operación y la supervisión inicial del proceso de



mantenimiento. La elaboración de los manuales técnicos necesarios para el desarrollo de estas actividades será efectuada por la DDT.

#### 4. Componente de fortalecimiento institucional

- 3.23 El sub-componente de fortalecimiento de la DSH será responsabilidad de la Dirección de Sistema Habitacional, el de Sistemas de Información estará a cargo del despacho del VVDT y los componentes de Fortalecimiento de la DDT, a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial. Para la ejecución de estos componentes se ha elaborado un Plan de Acción y anualmente se elaborarán Planes Operativos Anuales, cuyo contenido y alcance se detalla en el párrafo 3.29.

#### C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.24 En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del programa se seguirán los lineamientos establecidos en las Políticas para Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco (GN-2349-7). La selección y contratación de servicios de consultoría se realizará de acuerdo con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el Banco (GN-2350-7). Las revisiones ex ante y ex post han sido acordadas con el país e integradas al Plan de Adquisiciones.

Cuadro III-2: Montos límite de licitación			
	LPI	LPN	CP
<b>Obras</b>	Mayor a US\$5.000.000	Entre US\$350.000 y US\$5.000.000	Menos de US\$ 350.000
<b>Bienes</b>	Mayor a US\$250.000	Entre US\$250.000 y US\$50.000	Menos de US\$50.000
Consultoría (listado solo con firmas nacionales). Consultorías de monto menor a US\$350.000			

#### D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.25 El período de ejecución del programa ha sido estimado en 54 meses. El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en 60 meses, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato de préstamo.

**Cuadro III-3: Programa Tentativo de Desembolsos (en millones de US\$)**

Fuente	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	%
BID	70	87	87	88	18	350	60%
Contraparte local	47	59	59	59	11	235	40%
<b>TOTAL</b>	<b>117</b>	<b>146</b>	<b>146</b>	<b>147</b>	<b>29</b>	<b>585</b>	<b>100%</b>
% por año	20%	25%	25%	25%	5%	100%	

#### E. Fondo rotatorio, reconocimiento de gastos y contabilidad

- 3.26 Para efectuar los desembolsos del Programa se establecerá un fondo rotatorio de un monto de hasta el 15% del financiamiento, lo cual constituye una excepción a las políticas del Banco, justificada en: (i) La operación de vivienda urbana actualmente en ejecución ha utilizado efectivamente un fondo rotatorio del 15%; (ii) en respuesta a las nuevas normas presupuestales del país, las convocatorias serán realizadas en su mayoría a principio del año calendario; y (iii) un número

importante de proyectos de esfuerzo territorial son ejecutados por modalidad de giro anticipado y requieren de la transferencia de estos fondos a los oferentes (una vez que los subsidios han sido adjudicados) para el inicio de las obras. Se deberán presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un plazo de 60 días después del cierre de cada semestre.

- 3.27 Colombia ha solicitado al Banco que se reconozcan con cargo al financiamiento, gastos realizados en los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo, correspondientes a la asignación de subsidios por un monto de hasta US\$10 millones. Asimismo se solicitó el reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida, por un valor de hasta US\$ 5 millones. En la medida que se demuestre que dichos gastos hayan cumplido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco, se recomienda su reconocimiento.
- 3.28 El EIP mantendrá un sistema contable para el programa desarrollado de acuerdo con los requerimientos del Banco, efectuará la contabilidad de todos los rubros del programa, consolidará la contabilidad y presentará los informes semestrales al Banco sobre el estado del Fondo.

#### **F. Seguimiento y evaluación**

- 3.29 Semestralmente el ejecutor presentará al Banco un informe de progreso del programa, el cual debe analizar, como mínimo, el cumplimiento de: (i) actividades definidas en el POA; (ii) metas-productos del Marco Lógico (ML), y otros temas claves que la contraparte y el Banco puedan considerar convenientes; (iii) el seguimiento de los principales factores de riesgo identificados en la etapa de preparación de la operación; y (iv) la identificación de posibles problemas que surjan durante la ejecución y pongan en riesgo el alcance de los objetivos del Programa.
- 3.30 El Programa prevé recursos para la realización de tres evaluaciones, una de medio término, otra de final del Programa, y una de impacto. Las evaluaciones serán realizadas por una firma externa, contratada por el DNP. Los términos de referencia y firma seleccionada deberán contar con la no objeción del Banco.
- 3.31 La **evaluación intermedia** se realizará una vez desembolsado el 50% de los recursos, prestando especial atención a los siguientes aspectos: **(i) Subsidios:** calidad de las soluciones habitacionales, efectividad del nuevo sistema de interventorías; focalización; colocación efectiva de subsidios y viviendas construidas; tiempos del ciclo de subsidios; satisfacción de los hogares con las soluciones recibidas; acceso de las familias a recursos complementarios; disponibilidad de servicios públicos; satisfacción de los usuarios con el SIS Y SIMONVISU; debilidades y fortalezas de la estructura institucional; incentivos generados por el cambio en el mecanismo de valoración de los subsidios y de la fórmula de calificación de hogares. **(ii) MIB:** participación de la ciudadanía en las decisiones de inversión y mantenimiento de obras y servicios, percepción de seguridad y bienestar en barrios intervenidos, problemas de coordinación en la ejecución de obras, interés de los municipios en co-financiar programas MIB,

- fortalezas y debilidades en los mecanismos institucionales de diseño, ejecución y control. (iii) **Titulación:** interés de las familias en el proceso de legalización; recaudación de impuesto predial; interés de los municipios en el proceso, tendencias a la ocupación ilegal de predios; avances logrados al pasar del mecanismo de “habilitación” al de “cesión” (costos, tiempos, calidad, etc.).
- 3.32 **Evaluación final.** Una vez desembolsado el 90% de los recursos se realizará una evaluación final que analizará: (i) el cumplimiento de los resultados enunciados al nivel de propósito y fin en el ML; (ii) los temas de la evaluación intermedia, especialmente aquellos que no hayan tenido un tiempo de maduración suficiente.
- 3.33 **Evaluación de impacto.** El país ha decidido realizar una evaluación de impactos de los componentes de Titulación y MIB, y de los subsidios a población desplazada (el resto han sido evaluados en el marco del programa CO-0241). Se pretende ver cambios en el bienestar de las familias, para lo cual se compararán grupos de tratamiento y control de forma intertemporal.
- 3.34 **Evaluación *ex post*.** El VVDT recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, contable y de ejecución técnica generada por el Programa, lo que permitirá que el Banco prepare el Informe de Terminación del Proyecto (PCR). Asimismo, la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE) podrá utilizar la misma información, indicadores y parámetros, si así lo decidiere, para llevar a cabo una verificación *ex-post* de los efectos directos o de los impactos del Programa, de acuerdo con los lineamientos de la política GN-2254-5.
- 3.35 **Auditoría externa.** El dictamen de los estados financieros se realizará de acuerdo con los términos de referencia previamente acordados con el Banco, los que incluirán, entre otros aspectos, visitas y revisiones durante el año no anunciadas. La auditoría externa del Programa deberá ser efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documentos AF-400 y AF-500). En el proceso de selección y contratación de la firma se utilizarán los procedimientos estándares del Banco para la selección de los servicios de auditoría externa (Documento AF-200). Los estados financieros anuales del Programa serán presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de la auditoría final, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Los costos de auditoría están incluidos en el costo del programa y serán financiados con recursos del préstamo.

#### IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

##### A. Viabilidad institucional

- 4.1 Los actores que intervendrán en el proceso de asignación y ejecución de los subsidios se encuentran trabajando satisfactoriamente desde hace ya cuatro años. Durante el transcurso de éste tiempo, tanto el ejecutor como las entidades que intervienen han mejorado su actuación. Este trabajo ha sido complementado con otros realizados durante el diseño de la presente operación. Asimismo cabe

destacar que la firma auditora del programa CO-0241, ha realizado un análisis de la capacidad institucional del organismo (SECI) que ha volcado resultados positivos. Por otra parte, y para el caso específico del componente de titulación, el grupo de trabajo será fortalecido para ejecutar el componente. El componente de Mejoramiento de Barrios, reviste la característica principal de ser una prueba piloto y la DDT será fortalecida (con recursos de la CO-T1037) para llevar adelante su labor en MIB.

## **B. Viabilidad socioeconómica**

- 4.2 A través del análisis económico se generó información útil para el diseño de la operación. Entre otros temas se estudiaron: (i) principales esquemas de incentivos que guían las decisiones de los agentes del sistema; (ii) posibles ineficiencias en los procesos de asignación de subsidios y; (iii) racionalidad de los costos asociados a acciones claves contempladas en el programa. Adicionalmente, en el marco de los objetivos contemplados en el PNDI 2006-2010, se estimaron los principales impactos macroeconómicos que devendrían con las inversiones previstas.
- 4.3 Durante la preparación del proyecto se brindó apoyo técnico al gobierno para redefinir la **fórmula utilizada en la determinación del valor de los subsidios** de todo el SIVS. Bajo el mecanismo vigente, el monto de los subsidios está directamente relacionado con el valor de la vivienda a la cual se está postulando; esto ha distorsionado las decisiones de las familias quienes, a fin de maximizar el valor de los subsidios, postulan a soluciones habitacionales inferiores a las que podrían acceder de acuerdo a su ingreso. De acuerdo a la evaluación intermedia del programa en ejecución, un 56% de las familias ha realizado mejoras a su vivienda, lo cual denota una capacidad adquisitiva remanente que podría haberse destinado a una vivienda de mejor calidad y/o tamaño. Por ello se propuso un cambio de la fórmula de modo que el valor de los subsidios sea determinado por el ingreso de la familia (manteniendo un esquema progresivo) e independiente del tipo de solución. Para las familias informales el ingreso se aproximará mediante el puntaje SISBEN. Bajo este esquema se espera que: (i) las familias adquieran viviendas de mayor valor (en promedio un 30% superior), para lo cual será clave seguir profundizando las acciones tendientes a mejorar el acceso al crédito e incentivar el ahorro; (ii) el subsidio promedio para familias con ingresos de hasta 2 SMLM aumente un 9%, y se reduzca un 40% para el resto; (iii) dada la distribución actual de familias por rangos de ingreso, el valor promedio esperado de los subsidios disminuiría, lo que ocasionaría un aumento de 6% en el nivel de cobertura. Es importante notar que si aumenta el peso relativo de las familias desplazadas (que reciben un valor algo mayor del subsidio), el nivel de cobertura podría reducirse levemente.
- 4.4 Aún cuando la información de **tiempos y costos del ciclo de subsidios** es limitada y agregada (principalmente el acceso a aquella generada por las CCF), no existen indicios de ineficiencias significativas en el ciclo de asignación de los subsidios (redundancia de etapas, excesivos requisitos, etc.). Con base en información de asignaciones del 2005, se estima que los costos incurridos por la

sociedad en el ciclo de subsidios representan cerca del 27% del valor de los fondos asignados; a priori una cifra elevada que es el resultado de un sistema que extremó los controles para superar las irregularidades que se dieron en el pasado. El proceso es particularmente costoso en la modalidad de “giro anticipado”, cuyos gastos superan en más del 60% aquellos que se dan en “giro contra escritura”. Estos costos no son producto de ineficiencias, sino de las mayores garantías y requisitos que requiere la primera de estas modalidades. Los costos recaen principalmente en los oferentes (10%) y en el estado nacional (11%), siendo las familias quienes enfrentan directamente la carga menor (6,5%). Es importante notar que durante la gestión del INURBE, los costos administrativos afrontados por el estado nacional representaban el 18% de los recursos asignados.

- 4.5 La mayor debilidad del sistema es que la demanda ha sido hasta ahora muy superior a la capacidad presupuestal del gobierno, perdiéndose recursos por cada familia que se postula y finalmente no recibe el subsidio. En el año 2005, de los aproximadamente 50 mil hogares que postularon a subsidios en BO y ET, sólo el 18% tuvo una asignación efectiva. Este exceso de demanda implicó a la sociedad recursos por más de US\$ 1,7 millones, el equivalente a 590 subsidios (cerca del 13% de los asignados en el 2005). Otro factor que incrementa los costos del proceso está dado por el elevado número de reclamaciones; éstas representan el 50% de las postulaciones, con un costo que en el año 2005 habría superado los US\$ 570 mil. Por último, la interventoría ha sido poco efectiva, con implicancias negativas sobre la calidad final de las soluciones habitacionales.
- 4.6 Para definir los **costos del componente MIB** se estudió una muestra regionalmente representativa de 11 proyectos, obteniéndose información de costos unitarios, los cuales permitieron calcular un presupuesto referencial para el paquete de obras contemplado en el programa. Adicionalmente se incluirá en los términos de referencia de los estudios de factibilidad de los proyectos pilotos que se financiarán en el marco de una Cooperación Técnica, el análisis de alternativas técnicas (básicamente de material y/o constructivas, según resulte relevante) para las principales obras de infraestructura (vías y aceras, y redes de agua potable, alcantarillado pluvial, y aguas negras).
- 4.7 Por otra parte, se estudió la **racionalidad del proceso de titulación de predios fiscales** ocupados ilegalmente, bajo la modalidad actual de “Habilitación legal de títulos”, y la que se está proponiendo bajo la nueva operación, “Cesión a título gratuito”. El proceso actual no tiene etapas redundantes o superfluas. Sin embargo, conlleva un subsidio de monto fijo y la atomización de esfuerzos en los municipios, limitando el alcance del instrumento a la vez que se generan una serie de ineficiencias con costos para la sociedad: i) el mecanismo no es muy atractivo para las familias, ya que al aplicar a este subsidio quedan inhabilitadas para otros de montos superiores destinados a la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda; ii) cuando la auditoría del Ministerio no aprueba los costos rendidos por los municipios, se dan una serie de argumentos y contra argumentos que retrasan sensiblemente el proceso (hasta dos años); iii) no hay aprovechamiento de economías de escala en un contexto de titulación masiva, recayendo la mayor

carga de la tarea en municipios con una capacidad institucional y técnica limitada. La eliminación de la “figura de subsidio”, la terciarización y centralización de las principales actividades del proceso, y la capacitación a los municipios, permitirán superar los problemas mencionados haciendo el proceso, masivo, más rápido y eficiente, y de mejor calidad. Así, en promedio, los tiempos se reducirían más de un 60% (de aproximadamente 24 meses a 8 meses), mientras los costos financieros unitarios se reducirían de US\$81 a US\$70 (-13%). En tanto, de acuerdo a la experiencia previa en el país, se esperaría que las propiedades tituladas se revaloricen más de un 30%, lo cual significaría un monto superior a los US\$700 por vivienda. Por su parte, los gobiernos locales recibirían anualmente, a través del impuesto predial, aproximadamente US\$11 por propiedad legalizada; y el estado nacional, en concepto de IVA sobre gastos notariales, unos US\$4 por propiedad titulada transada en el mercado.

- 4.8 Por último, dada la importancia que se asigna en el PND 2006-2010 al **crecimiento del PIB y el empleo** como medios para reducir la pobreza y mejorar la equidad, es importante mencionar que: i) por cada dólar invertido en la construcción de VIS y mejoramiento de vivienda se generarían en el corto plazo US\$1,4 de actividad económica, mientras que US\$1 invertido en MIB impulsaría US\$3,8 de producto. De este modo, la inversión total prevista en los rubros mencionados apalancaría unos US\$810 millones en términos de PIB; ii) en tanto, de manera transitoria, las obras realizadas generarían unos 94.000 empleos directos y 112.000 indirectos.<sup>11</sup> Así, en un esquema que combina aportes públicos y privados, el Estado sólo “financia” de manera directa el 40% del PIB generado, proporción que se reduce sensiblemente si se considera la mayor recaudación fiscal asociada al incremento en el nivel de actividad económica.

### C. Viabilidad financiera

- 4.9 Para el componente de subsidios, los aportes de contrapartida provenientes de hogares beneficiarios (sea por ahorros o crédito), reflejados en la experiencia del programa actualmente en ejecución, demuestran que el programa es financieramente viable. La contrapartida de entes territoriales también está basada en experiencia histórica reciente, reforzada por la fuerte demanda de municipios de participar en las convocatorias de esfuerzo territorial. La Ley 1114 sancionada en diciembre de 2006 garantiza el espacio fiscal nacional de financiamiento del programa en la medida en que señala que el gobierno debe destinar aproximadamente US\$150 millones de presupuesto anual para vivienda de interés social urbana hasta el 2010.
- 4.10 Para el caso del componente de titulación, el presupuesto plurianual de Colombia recientemente aprobado ha previsto partidas presupuestarias para llevar adelante los trabajos y no existen requerimientos en recursos de contrapartida por parte de los municipios. El componente de MIB requiere de fondos de contrapartida que

---

<sup>11</sup> La estimación de los multiplicadores del PIB y del empleo se detallan en un informe de consultoría que forma parte de los archivos técnicos del Programa CO-0241; se supuso que los mismos son estables y por lo tanto, válidos para el presente análisis.

deberán aportar los municipios. Los acuerdos/compromisos rubricados o que se rubriquen con alcaldes para las pruebas pilotos, implican compromisos de destinar parte de su presupuesto de inversión al espacio territorial del programa y consecuentemente no implican gastos en inversiones adicionales a las previstas en sus presupuestos. Al igual que el caso anterior existe espacio fiscal plurianual para las inversiones a cargo del gobierno nacional.

#### **D. Impacto social y ambiental**

- 4.11 De acuerdo con el análisis realizado, la operación ha sido clasificada como Categoría B. Esta operación califica además como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. También califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI), ya que los componentes del programa beneficiarían mayoritariamente a los hogares de menores recursos. Los subsidios para adquirir, construir o mejorar una vivienda se seguirán otorgando de acuerdo a los criterios vigentes de selección de hogares, en donde, de acuerdo a lo observado, más del 90% de las familias beneficiadas durante el período 2004-2005 presentaron un ingreso inferior o igual 2 SMLVM, ubicándose así por debajo de la línea de pobreza definida por el DANE. También en el caso de subsidios para población especial, el proyecto aporta a la reducción de la pobreza pues, un estudio reciente indica que el ingreso promedio de las familias desplazadas es un 30% inferior al de la línea de pobreza. En tanto, el componente MIB estaría cumpliendo el criterio de “clasificación directa”, ya que la totalidad de los hogares beneficiados se encuentran localizados en zonas urbanas marginalizadas. Lo mismo ocurriría con los subsidios para titulación vinculados al componente anterior.
- 4.12 El Programa genera además mayor empleo y mejorará la calidad de vida de los beneficiarios del componente MIB, permitiendo que unas 1900 familias/predios gocen de mayor acceso a servicios públicos de tipo sanitario y de energías principalmente, y a un entorno con espacio público arborizado, vías peatonales, transporte, parques recreativos y vías pavimentadas, entre otros elementos. El enfoque urbano del programa no genera efectos en comunidades indígenas o afrodescendientes<sup>12</sup>.
- 4.13 De acuerdo con el análisis realizado, el Programa también tendrá impactos ambientales positivos. El proceso de urbanización formal tiene como beneficio inmediato la reducción de la probabilidad de afectación de viviendas por desastres naturales y la eliminación o al menos la reducción de la presión sobre áreas ecológicamente sensibles, tales como humedales, reservas naturales, rondas de cuerpos de agua, relictos forestales y similares, donde la urbanización sin control o alternativas genera no solamente impactos sinérgicos sino costos acumulativos para el estado y la sociedad.

---

<sup>12</sup> El análisis socio-ambiental demostró que las inversiones tienen un carácter positivo admitido como tal, tanto por la comunidad técnica y científica como por la población en general, en el contexto de un análisis completo de los costos y beneficios genéricos y de las externalidades de la actuación contemplada.

- 4.14 Es probable también que durante la fase constructiva habrá impactos que usualmente se presentan por la construcción de viviendas y de sus servicios. Estos incluyen: (i) aumento de carga sobre la infraestructura básica de servicios, originada por la nueva demanda; (ii) posibles fenómenos relacionados con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional del personal de obra; (iii) diferente tipo de emisiones, algunas relacionadas con la producción y el transporte de materiales que a su turno produce perturbaciones en el tráfico y ocupación de espacio público; otras con las obras mismas, todas produciendo molestias para los vecinos; y (iv) impactos relacionados con la ocupación de viviendas construidas, asociados al espacio público y al privado.<sup>13</sup>
- 4.15 Para mitigar estos riesgos el MAVDT: (i) adoptará mediante resolución los manuales de especificaciones para construcción, salud ocupacional y seguridad industrial básicas; (ii) aplicará las guías para capacitación de entidades territoriales y comunidad sobre espacio público, desarrollo urbano y mecanismos de sostenibilidad de proyectos; (iii) fortalecerá el procedimiento de elegibilidad de proyectos en FINDETER; (iv) fortalecerá y sistematizará la interventoría de proyectos para ejercer control conjunto con las autoridades ambientales y municipales respectivas; y (v) fortalecerá la participación ciudadana sobre los proyectos, desde la etapa de diseño. Especial atención se prestará a las tareas tendientes a concientizar a la población sobre la necesidad de asumir los costos de los bienes y servicios básicos producto de las mejoras.<sup>14</sup>

## **E. Beneficios**

- 4.16 A través del componente de subsidios, 106 mil familias (la mayor parte de ellas con ingresos mensuales inferiores a dos SMLVM) verán mejoradas sus condiciones habitacionales mediante la adquisición o construcción de una vivienda y/o el mejoramiento de la que habitan en la actualidad. A su vez, un número de aproximadamente 2 mil familias gozarán de un mayor acceso a servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, cloacas, etc.), como así también, a un entorno ambiental más saludable y seguro. Por otra parte, el programa de titulación masiva permitirá que 320 mil familias colombianas puedan contar con título de propiedad sobre su inmueble, beneficiándose así de aspectos tales como seguridad de permanencia, incorporación al mercado inmobiliario, acceso a subsidio de mejoramiento, entre otros.

## **F. Resultados Esperados**

- 4.17 Se espera que como resultado de esta operación, el subsidio VIS sea perfeccionado, el sistema de información y monitoreo consolidado. Se espera asimismo, la generación de una política nacional de MIB y un aprendizaje por parte de municipios de los procesos de titulación.

---

<sup>13</sup> Los municipios cuentan con línea de crédito a través de FINDETER para financiamiento obras.

<sup>14</sup> La evaluación intermedia del programa actualmente en ejecución señala que solo un 17% de la población considera una desventaja el “tener que pagar cosas que antes no pagaba”, mientras que casi un 70% considera que “no existe ninguna desventaja por tener vivienda”.



## **G. Riesgos**

- 4.18 **Límites para que la población informal acceda al crédito complementario.** Durante la ejecución de la presente operación se observó, que el acceso al crédito para la población informal no ha funcionado de acuerdo a lo esperado. Una de los principales debilidades, señaladas en 4.5. es el exceso de demanda que el programa ha tenido. La posibilidad de otorgar en el futuro una mayor cobertura en un sistema de subsidios a la demanda como el de Colombia y/o mejorar el espacio disponible y/o calidad de las viviendas, depende en última instancia, de la aparición de crédito complementario, para lo cual deben garantizarse mecanismos de acceso al crédito para la población informal. Para lograr a futuro lo anterior, el programa apoyará al país en sus esfuerzos por lograr que las entidades crediticias se acerquen más a esta población como sujeto de crédito, tales como capacitación a entidades crediticias para crédito y microcrédito, desarrollo de garantías para VIS.
- 4.19 **Debilidad de las instituciones.** La creación del FNV a fines de 2003, inauguró una nueva institucionalidad para la ejecución de la política de vivienda de Colombia. El FNV, fue generado como una reacción a la experiencia del INURBE y en este sentido se decidió generar un fondo con personería jurídica y autonomía presupuestal y financiera, pero sin estructura administrativa ni planta de personal. Sin embargo y debido a que el director del FNV es el Director del Sistema Habitacional, se ha demostrado en la práctica que es muy difícil que la/s persona/s que están a cargo de las áreas operativas del FNV puedan dedicar tiempo/espacio a pensar en políticas de vivienda. Esta debilidad se ha visto además reforzada por la carencia de sistemas de información y una importante cantidad de contratistas con alta tasa de rotación. Para mitigar este riesgo se ha trabajado y se seguirá trabajando en intentar consolidar los sistemas de información, los principales equipos del MAVDT, así como acompañar a las autoridades en su esfuerzo por generar una clara definición de responsabilidades.
- 4.20 **Calidad y habitabilidad de las viviendas.** Una de los principales problemas detectados ha sido que la calidad de las viviendas producidas no ha sido del todo satisfactoria por fallas principalmente en las interventorías. Se estima que el nuevo sistema de selección de interventores y la nueva forma de supervisión que llevará adelante el país permitan mitigar este riesgo.
- 4.21 **Falta de atractivo por parte de las familias para titular.** Una posibilidad es que las familias se encuentren reacias a participar de la titulación, pues deben pagar impuesto predial a partir del reconocimiento de la vivienda como propia. Para mitigar este riesgo, se ha planteado en el programa que es necesario contar con título de propiedad para poder recibir subsidios de mejoramiento. Asimismo, la titulación forma parte de las actividades y proceso del componente MIB.

## MARCO LÓGICO

### CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL (CO-L1018)

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN</b>			
<b>F. Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno.</b>	<p>Al final del Programa y en los dos años posteriores:</p> <p>F1. Al menos el 85% de las familias beneficiadas por el programa de vivienda consideran que su calidad de vida ha mejorado luego de recibir la solución habitacional.</p> <p>F2. Al menos el 70% de las familias beneficiadas por el componente de mejoramiento de barrios consideran que el entorno físico, social y ambiental de su barrio ha mejorado.</p> <p>F3. Al menos 80% de las familias que fueron beneficiadas por el proceso de titulación sostienen que la percepción de seguridad en la tenencia de su vivienda ha mejorado, y 20% de ellas han invertido recursos en la mejora de su predio y/o vivienda.</p> <p>F4. El valor de los terrenos legalizados se incrementa en términos reales, al menos, un 30%; básicamente se elimina la brecha de precios entre terrenos ilegales-legalizados. <u>Línea de base:</u> US\$42 m2 promedio terrenos ocupados ilegalmente; US\$57 m2 promedio terrenos legalizados.</p>	<p>Como parte de la evaluación final del Programa se realizará una encuesta de opinión en una muestra representativa de familias beneficiarias. Deberá recopilarse la metodología e información necesaria para replicar el análisis a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Como parte de la evaluación final del Programa se realizará una encuesta de opinión en una muestra representativa de familias beneficiarias. Deberá recopilarse la metodología e información necesaria para replicar el análisis a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Como parte de la evaluación final del programa se estudiará una muestra representativa de familias que recibieron el título de propiedad. Dicha encuesta deberá replicarse a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Evaluación final del programa. Avalúos catastrales del IGAC (la misma fuente de información deberá consultarse a los dos años de finalizada la operación).</p>	<p>El sector vivienda continúa siendo una prioridad del Gobierno Nacional.</p> <p>Los gobiernos subnacionales tienen un rol más pro activo en la definición, ejecución y financiación de la política habitacional.</p> <p>Estabilidad macroeconómica.</p> <p>Ampliación de mecanismos y fuentes formales de financiamiento para VIS.</p> <p>La situación fiscal permite, al menos, mantener la inversión pública en vivienda en niveles similares a los previstos para el período 2007-2011.</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>PROPÓSITOS</b>			
<b>P. Consolidar, ampliar y perfeccionar la política habitacional del Gobierno Nacional.</b>			
P1. Consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios para VIS.	<p>Al final del Programa y en los dos años posteriores se tiene que:</p> <p>P1.a. La proporción de viviendas nuevas ocupadas pasa del 35% a 50%, considerándose 18 meses posteriores a la asignación.</p> <p>P1.b. El aporte de las entidades territoriales al financiamiento de soluciones de vivienda nueva se incrementa a 18%. Línea de base año 2006: 13,5% del valor total de las soluciones.</p> <p>P1.c. Al menos 85% de las familias beneficiarias están satisfechas con las soluciones habitacionales recibidas. Línea de base año 2006: 80%.</p> <p>P1.d. La proporción de proyectos presentados por los municipios al Concurso de Esfuerzo Municipal declarados elegibles se mantiene, al menos, en 80%.</p> <p>P1.e. La proporción de beneficiarios de los subsidios que recibieron crédito de instituciones financieras formales pasa de 12% (observado 2004) a 15% al final del programa, y 18% a los dos años de la finalización del mismo.</p> <p>P1. f. La cantidad de unidades de VIS iniciadas se incrementa de 46 mil unidades en 2006 (observado 2006) a 55 mil al finalizar el programa.</p>	<p>Evaluación final del Programa, con base en el sistema de información del sector. La misma fuente deberá consultarse a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Evaluación final del Programa, con base en el sistema de información del sector. La misma fuente deberán consultarse a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Como parte de la evaluación final del Programa se realizará una encuesta de opinión en una muestra representativa de familias beneficiarias. Deberá recopilarse la metodología e información necesaria para replicar el análisis a los dos años de finalizada la Operación.</p> <p>Evaluación final del Programa, con base en el sistema de información del sector, y bases de Findeter. La misma fuente deberán consultarse a los dos años de finalizada la operación.</p> <p>Evaluación final de la primera fase del Programa, con base en el sistema de información del sector. La misma fuente deberán consultarse a los dos años de finalizada la primera fase.</p> <p>Departamento Nacional de Estadística (DANE) Estructura general del censo de edificaciones. Unidades iniciadas por tipo de Vivienda.</p>	<p>El sector vivienda continúa siendo una prioridad del Gobierno Nacional.</p> <p>Los gobiernos subnacionales incrementan su participación en el financiamiento de VIS.</p> <p>Estabilidad macroeconómica y profundización del mercado financiero.</p> <p>La situación fiscal permite, al menos, mantener la inversión pública en vivienda en niveles similares a los previstos para el período 2007-2011.</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
P2. Generar instrumentos y bases para el desarrollo y aplicación de una política nacional de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB.	<p>P2.a. Al final del programa, al menos 10 municipios han mostrado interés en cofinanciar programas de MIB bajo la política definida por el gobierno nacional.</p> <p>P2.b. A los dos años de finalizado el programa, al menos 3 de los municipios que han participado del programa del Gobierno Nacional, replican el instrumento en otros barrios de su jurisdicción.</p> <p>P2.c. Al final de la operación de crédito, se cuenta con una política nacional de MIB.</p> <p>P2.d. Al final de la operación, se contará con un banco de proyectos MIB, elegibles para futuras actuaciones por parte de la Nación.</p>	<p>Evaluación final del Programa, con base en los informes y seguimientos adelantados a los municipios.</p> <p>Dentro de los recursos previstos para las evaluaciones, deberán contemplarse recursos para la contratación de un estudio que permita ver los efectos de la política de MIB. Dicho estudio debería ser contratado por el DNP.</p> <p>Evaluación final del Programa, con base en documento de la política.</p> <p>Evaluación final del Programa, con proyectos específicos a nivel de prefactibilidad.</p>	<p>Los municipios demuestran interés y tienen la voluntad política para adelantar los procesos.</p> <p>Se cuenta con la participación de las entidades del orden nacional necesaria para formular la política.</p>
P3. Impulsar programas masivos de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS.	P3.a. Al final del programa, al menos 5% de los municipios que participaron del programa de titulación impulsado por el gobierno nacional, están replicando con recursos propios el instrumento en otros barrios de su jurisdicción (10% a los dos años de finalizado el Programa).	Evaluación final del Programa, con base informes de la DSH. La misma fuente deberá consultarse a los dos años de finalizada la operación.	
P4. Fortalecer el marco institucional y consolidar el sistema de información del sector.	<p>P4.a. Al final del programa se contará, al menos, con 3 entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario, otorgando créditos para VIS.</p> <p>P4.b. Al menos el 70% de los usuarios sostienen que el sistema de monitoreo es una herramienta útil para el control y toma de decisiones.</p> <p>P4.c. El 70% de tomadores de decisión manifiestan su satisfacción con el sistema de información SFV.</p>	<p>Evaluación final del Programa, con base en registros de las entidades bancarias.</p> <p>Evaluación final del Programa, con base en un grupo representativo de usuarios del sistema. La misma encuesta deberá replicarse a los dos años.</p> <p>Evaluación final del Programa, con base en encuesta a un grupo representativo de usuarios. La misma fuente deberá consultarse a los dos años de finalizada la operación.</p>	

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>COMPONENTES</b>			
<b>C1. Subsidios nacionales para VIS efectivamente ejecutados.</b>	<p>C1.a. En el transcurso del programa se asignan aproximadamente 106.000 subsidios VIS: 29.000 para mejoramiento de vivienda, 2000 VIS construcción en sitio propio, 53.000 para adquisición de vivienda nueva, 9.000 para arrendamiento, y 12.000 para adquisición de vivienda usada. A los 20 meses de iniciado el programa se alcanza el 50% de las metas finales.</p> <p>C1.b. Al final del Programa al menos 31.000 VIS nuevas han sido entregadas-legalizadas a la población; al menos 8000 a los dos años de iniciada la operación.</p> <p>C1.c. Al final del programa al menos 17.000 VIS han sido mejoradas; al menos 4000 a los dos años de iniciada la operación.</p> <p>C1.d. Al final del programa al menos 1200 VIS han sido construidas en sitio propio.</p> <p>c.1.E. Al final del programa al menos 8000 viviendas arrendadas y permanecen ocupadas por el arrendatario, al menos 4500 a los dos años de iniciada la ejecución.</p> <p>C.1. f. Al final del programa al menos 11 mil viviendas usadas han sido entregadas-legalizadas a la población especial , 5000 a los dos años de iniciada la ejecución.</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de progreso semestral.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de progreso semestral.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de progreso semestral.</p>	Interés del sector privado en el negocio de VIS.
<b>C2. Esquema de titulación diseñado y en funcionamiento.</b>	<p>C2.a. En el transcurso del programa se titulan aproximadamente 320.000 predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS; al menos 100.000 predios a los dos años de iniciada la operación.</p> <p>C2.b. A los 6 mes de iniciado el programa, se han firmado 50 convenios entre el gobierno nacional y los municipios para ejecutar el proceso de titulación, 100</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de progreso semestral.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral.</p>	<p>Interés de los gobiernos subnacionales en el proceso de titulación.</p> <p>Interés de las familias en recibir el título de propiedad de los</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>a los 12 meses, 220 a los 2 años y 350 al final del programa.</p> <p>C2.c. En el transcurso el programa se da capacitación al 100% de los municipios participantes del proceso de titulación en temas técnicos, jurídicos y operativos; se estima que al menos serán capacitados 150 a los dos años de iniciado el programa.</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral.</p>	<p>predios que ocupan ilegalmente.</p>
<p><b>C3. Política de Desarrollo Territorial fortalecida.</b></p> <p>C3.1. Programa de mejoramiento integral de barrios definido y en ejecución.</p> <p>C3.2. Mecanismos de ordenamiento y desarrollo territorial fortalecidos.</p>	<p>C3.1.a. A los 10 meses de iniciado el programa se ha acordado con la comunidad el paquete de obras y acciones sociales a desarrollarse en los 6 barrios pilotos.</p> <p>C3.1.b. A los 18 meses de iniciada la operación se encuentran diseñadas a nivel de factibilidad las obras de infraestructura básica en 6 barrios pilotos.</p> <p>C3.1.c. En el transcurso del programa se mejoran, al menos 6 barrios (beneficiándose aproximadamente 1900 predios); al menos 3 barrios a los dos años de iniciada la operación.</p> <p>C3.2.a. En el transcurso del programa 200 municipios reciben asistencia técnica para la conformación e implementación de expedientes municipales y/o revisión y ajustes de sus respectivos POT.</p> <p>C3.2.b. En el transcurso del programa se asisten 16 municipios en la formulación y adopción de POT; al menos 7 municipios a los dos años de iniciada la operación.</p> <p>C3.2.c. Al final del programa se han formulado 10</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral, y documentación que contiene los estudios y diseños.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral. Manual especificando alcance y tipo de asistencia/capacitación.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral. Manual especificando alcance y tipo de asistencia/capacitación. POT formulados.</p>	<p>Se cuenta con una adecuada coordinación interinstitucional entre los distintos actores que intervienen a nivel nacional, municipal y barrial</p> <p>Activa participación y compromiso social con la selección y mantenimiento de las obras barriales.</p> <p>Existe un mecanismo sostenible que garantiza el financiamiento de los gastos operativos y/o de mantenimiento de los servicios creados.</p> <p>Los municipios demuestran interés y tienen la voluntad política para adelantar los procesos</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>documentos normativos y/o reglamentarios de la Ley 388 de 1997 y demás instrumentos normativos relacionados con ordenamiento y desarrollo territorial; al menos 6 a los 2 años de iniciado el programa.</p> <p>C3.2.d. Al final de la operación al menos 10 entes territoriales han sido asistidos técnicamente para el desarrollo de proyectos de renovación urbana; al menos 5 a los 2 años de iniciado el programa.</p> <p>C3.2.e. Al final de la operación, se contará con un banco de proyectos RU elegibles para futuras actuaciones por parte de la Nación.</p> <p>C3.2.f. En el transcurso del programa se ha dado asistencia técnica a, al menos, 100 municipios para promocionar instrumentos para la generación de suelo urbano; al menos 40 municipios a los 2 años de iniciado el programa.</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral. Documentos formativos y/o reglamentarios.</p> <p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral. Manual especificando alcance y tipo de asistencia/capacitación. Instrumentos desarrollados y promocionados.</p>	
<p><b>C4. Política de habitat y vivienda fortalecida y sistemas de información consolidados.</b></p> <p>C4.1. DSH fortalecida</p>	<p>C4.1.a. En el transcurso del programa se capacitan 14 entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario y administración de cartera; menos 7 a los 24 meses.</p> <p>C4.1.b. A los 30 meses de iniciado el programa se ha realizado un taller de socialización de los resultados de las actividades mencionadas en el indicador C4.1.a.</p> <p>C4.1.c. A los 12 meses de iniciado el programa se cuenta con un estudio de actualización del modelo de riesgo de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías.</p>	<p>Información del sistema de monitoreo e informes de gestión semestral.</p>	<p>Voluntad política para realizar los cambios y ajustes necesarios al sistema de subsidios.</p>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
C4.2. VVDT fortalecida	<p>C4.1.d. A los 3 meses de iniciado el programa se ha elaborado un borrador de las guías y manuales, y conformado un grupo estratégico para apoyar a municipios en el proceso de titulación.</p> <p>C4.2a. A los 30 meses de iniciado el programa se encuentra operando el sistema definitivo de información del sector (Agenda de Conectividad).</p> <p>C4.2b. A los 12 meses de iniciado el programa se ha diseñado y comenzado a ejecutar un plan de imagen y comunicación del programa nacional de vivienda.</p> <p>C4.2c. A los 24 meses de iniciado el programa se ha elaborado y puesto en vigencia el estatuto único de VIS. A los 30 meses se ha iniciado el proceso de socialización de dicho estatuto.</p> <p>C4.2d. A los 36 meses de iniciado el programa se ha elaborado un manual de prototipos VIS con materiales alternativos.</p> <p>C4.2e. A los 8 meses de iniciado el programa se han realizado, al menos, 10 talleres de difusión de la nueva política VIS (40 talleres al final del programa).</p>		
C4.3. Sistemas de información consolidado	<p>A los 12 meses de iniciado el programa, el VVDT dispone de un plan estratégico de TICs para el periodo 2009-2011.</p> <p>A los 12 meses de iniciado el programa, se cuenta con un sistema informático implementado para la gestión del componente MIB y utilizado por los usuarios</p> <p>A los 12 meses de iniciado el programa , se cuenta con un sistema informático implementado para la gestión del componente de titulación y utilizado por los usuarios</p>	<p>Informes de seguimiento.</p> <p>Informes de seguimiento.</p> <p>Informes de seguimiento.</p>	



RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	A los 24 meses de iniciado el programa, el Ministerio dispone de un nuevo sistema informático que automatiza los diferentes procesos de gestión del subsidio familiar, ofreciendo garantías de disponibilidad, calidad e integridad	Informe de seguimiento y encuesta de satisfacción a usuarios  Informe de seguimiento, encuesta de satisfacción a usuarios e informes de auditoría.	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/07

Colombia. Préstamo \_\_\_/OC-CO a la República de Colombia  
Consolidación de la Política de Vivienda de Interés  
Social y Desarrollo Territorial

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$350.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEG/SGO/CO-1191349-07  
CO-L1018