



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

<b>Nombre del Proyecto:</b>	Programa de Vivienda de Interés Social Urbana
<b>País:</b>	Colombia
<b>Equipo de Proyecto Original:</b>	Robert D. Daughters (RE3/SC3), Jefe; Verónica Adler (RE3/SC3); Fernando Cuenin (RE3/SC3); Guillermo S. Castillo (SDS/SCS); Walter H. Soto (Consultor); Kevin McTigue (LEG/OPR); Alejandro Fros (COF/CCO); y Ana Lucia Saettone (RE3/SC3). También colaboraron: Xiomara Alemán (COF/CVE); Hernán Aspiazú (RE3/SC3); y Kim B. Staking (RE3/FI3).
<b>Proyecto:</b>	CO0241
<b>Préstamo:</b>	1483/OC-CO
<b>Fecha del QRR:</b>	21 de abril de 2010
<b>Fecha de Aprobación:</b>	27 de mayo de 2010
<b>Equipo PCR:</b>	Sergio Deambrosi (TSP/CCO), Nancy Moreno (Consultor ICF/FMM); y Marcelo Drago (Consultor).

**ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BO	Bolsa Ordinaria
CAVIS-UT	Unión Temporal de Cajas
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CRECE	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DSH	Dirección del Sistema Habitacional
EFD	Evaluación Final de Desempeño
EFI	Evaluación Final de Impacto
EIIF	Evaluación Intermedia de Impacto y Focalización
EIIO	Evaluación Intermedia Institucional y de Operaciones
EsT	Bolsa de Esfuerzo Territorial
ET	Entes Territoriales
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNV-FONVIVENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
GSE	Grupos Socio Económicos
INURBE	Instituto de Vivienda y Reforma Urbana
MAVDT	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SIVS	Sistema de Incentivos a la Vivienda Social
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SMM	Salarios Mínimos Mensuales
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
VIS	Vivienda de Interés Social
VMVDT	Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Información Básica.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>El Proyecto .....</b>	<b>2</b>
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	3
i.	Objetivo(s) del Desarrollo.....	3
ii.	Componentes .....	3
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	3
<b>III.</b>	<b>Resultados.....</b>	<b>3</b>
A.	EFFECTOS DIRECTOS .....	3
B.	EXTERNALIDADES .....	5
C.	PRODUCTOS.....	6
D.	COSTOS DEL PROYECTO.....	8
<b>IV.</b>	<b>Implementación del Proyecto.....</b>	<b>9</b>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	9
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	9
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	10
<b>V.</b>	<b>Sostenibilidad .....</b>	<b>10</b>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	10
B.	RIESGOS POTENCIALES .....	11
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	12
<b>VI.</b>	<b>Evaluación y Seguimiento.....</b>	<b>13</b>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	14
<b>VII.</b>	<b>Lecciones Aprendidas.....</b>	<b>14</b>
<b>ANEXOS</b>		

## I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
<b>NO. PROYECTO:</b> CO0241 <b>Prestatario:</b> República De Colombia <b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial <b>Préstamo(s):</b> 1483/OC-CO <b>Sector:</b> Desarrollo Urbano y Vivienda <b>Instrumento de préstamo:</b> <b>Investment / Specific Investment Operation</b>	<b>TITULO:</b> Programa de Vivienda de Interés Social Urbana <b>Fecha aprobación Directorio:</b> 22-OCT-2003 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 29-ENE-2004 <b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> Sep-28-2004  <b>I.1.a.1.1 Meses en ejecución</b> * desde aprobación: 69 meses * desde efectividad del contrato: 66 meses  <b>Períodos de desembolso</b>  <b>Fecha original desembolso final:</b> Jul-29-2008 <b>Fecha actual desembolso final:</b> Jul-29-2009 <b>Extensión acumulativa (meses):</b> 12  <b>Monto préstamo(s)</b> * Monto original: USD 150.000.000 * Monto actual: USD 150.000.000 * Pari Passu (si aplica): 54.45%  <b>Fueron fondos redireccionados de/ o a este proyecto?</b> <input checked="" type="checkbox"/> N/A <b>Monto US\$:</b> N/A  <b>Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:</b> <b>Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:</b>  <b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> SI <b>Equidad Social (SEQ):</b> SI <b>Clasificación ambiental:</b>  <b>I.1.a.1.2 Desembolsos</b> * Monto actual: USD 150.000.000 (100%)  <b>Costo total del proyecto (estimado original):</b> USD 275.000.000  <b>En estado de "Alerta"</b>  <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> NO  <b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b>  <b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):</b>

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## II. EL PROYECTO

### A. Contexto del Proyecto

El proyecto se enmarca en la estrategia del gobierno entrante de la época para dinamizar la economía, donde se ve al sector construcción, entre otros, como clave para acelerar el crecimiento. Al año 2003, de los 44,5 millones de habitantes colombianos un 70% vivían en sectores urbanos, y se calcula el déficit habitacional en más de 2 millones de unidades, con un déficit cuantitativo de 1,1 millones, y un déficit cualitativo de 0,97 millones. La demanda de vivienda puede segmentarse en tres Grupos Socio Económicos (GSE). Un grupo de ingresos bajos, menores a dos Salarios Mínimos Mensuales (SMM)-el 40% del país- que resuelve su demanda por medio del apoyo del Estado y en menor medida a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) o por medio del sector informal, a través de la producción informal de viviendas. Un grupo de ingresos medios-bajos, entre dos y cuatro SMM un 28% de la población que accede a Vivienda de Interés Social (VIS) a través del mercado del crédito y Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Un tercer segmento, de ingresos superiores a cuatro SMM, el 32% de la población que son atendidos por el sector formal de la construcción y el mercado hipotecario.

A pesar de las dimensiones de la demanda, el sector financiero formal limita los préstamos de vivienda a personas de ingresos superiores a dos SMM, o de tres en caso de los trabajadores independientes o informales. El mercado no ofrece créditos hipotecario menores a 70 SMM o préstamos corrientes inferiores a 10 SMM, dada la limitada calidad de la garantía, la dificultad de su ejecución y el hecho de que el 60% de los ingresos familiares deberá destinarse a los pago de hipoteca más servicios públicos y transporte. Además, las cooperativas, asociaciones de crédito, bancos y demás instituciones microcrediticias se evalúan como frágiles, con alta mora y sin acceso a financiamiento de largo plazo. Sin embargo, el año 2003 se aprueba una nueva legislación que promueve el microcrédito, lo crea nuevas expectativas en el sistema.

En materia institucional, el proyecto se desarrolló en un contexto de profunda reforma. Ya en el año 1991 se creó el sistema de SFV, consistente en un aporte del Estado o de una CCF, que junto al ahorro familiar y el crédito de ser el caso, financian una vivienda. El sistema tuvo una larga curva de aprendizaje y fue objeto de reformas hacia 1999, aumentando el monto del subsidio, aplicando un sistema de ahorro programado y mejoras en su eficacia y transparencia. Además, para mejorar su estabilidad presupuestaria en el año 2000 y por 5 años, el Presupuesto Nacional debe asignar como mínimo US\$55 millones a financiar VIS.

Operativamente, el sistema venía siendo administrado por el Instituto de Vivienda y Reforma Urbana (INURBE), que fue objeto de serias críticas por sus altos costos de administración, poca cobertura y críticas a su transparencia. Pero en el año 2003 el gobierno entrante reestructuró profundamente el sector. Primero, se estableció como entidad rectora al Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (VMVDT) dentro de un nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) a cargo de la formulación y coordinación de las políticas. Conjuntamente, se creó el Fondo Nacional de Vivienda o FONVIVIENDA (FNV) que reemplazo al INURBE, operando a través de un sistema tercerizado de ejecución. Este sistema tercerizado descentralizó los principales procesos asociados al SFV y los distribuyó entre distintos actores públicos y privados: Las CCF se encargaron de la difusión, postulación, elegibilidad de los postulantes, asignación y pago del SFV contra vivienda construida, con una Unión Temporal de Cajas (CAVIS-UT) que centraliza los procesos y la información; el Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) se encargó de la evaluación técnica de los proyectos de vivienda declarando su elegibilidad para ser objeto del SFV y califica los proyectos de Esfuerzo Territorial; las Entidades Fiduciarias - supervisadas por la superintendencia del ramo- se hicieron cargo del desembolso anticipado de los subsidios, por medio de encargos fiduciarios; Constructores-Oferentes preparan y ejecutan planes de vivienda; las Entidades Financieras se encargaron del financiamiento complementario, por medio de créditos hipotecarios; el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) abordó la supervisión técnica de las obras durante su ejecución y una vez finalizadas; los interventores se hicieron cargo del seguimiento in situ y certificación de obras; y las Entidades Territoriales (ET) pasaron a jugar un rol más relevante, actuando como oferentes de proyectos de vivienda, aportando terrenos y proveyendo infraestructura básica.

El Proyecto se diseña para viabilizar esta reforma institucional y crear las bases para su consolidación.

## B. Descripción del Proyecto

### i. Objetivo(s) del Desarrollo

Apoyar al gobierno colombiano en sus esfuerzos por mejorar la provisión de vivienda social en áreas urbanas. Para ello, la operación propone: (i) consolidar y financiar el nuevo sistema de gestión de subsidios para vivienda social; (ii) ordenar y fortalecer el marco institucional e intergubernamental del sector; y (iii) apoyar el desarrollo de áreas estratégicas del sector, tales como el mercado de microcrédito de vivienda.

### ii. Componentes

**1. Subsidios para vivienda social urbana (US\$255,4 millones)** a. **Subsidios para adquisición o construcción de vivienda nueva.** Financiamiento de aproximadamente 61.000 subsidios para la adquisición de soluciones de vivienda, dirigidas mayoritariamente a hogares urbanos con ingresos de uno y dos SMM. b. **Subsidios para mejoramiento de vivienda.** Financiamiento para aproximadamente 10.000 subsidios, para el mejoramiento de viviendas existentes que presentan carencias básicas. Estos subsidios están dirigidos mayoritariamente a hogares con ingresos de uno y dos SMM.

**2. Desarrollo institucional y sectorial (US\$3 millones).** Financiamiento para el desarrollo del sector en cuatro áreas estratégicas: a. **Fortalecimiento del VMVDT (US\$1,1 millón).** Se financia: (i) la elaboración de un plan estratégico y estudios de política sectorial; (ii) sistemas de gestión interna y equipamiento de oficina; y (iii) implantación de una red nacional de información para los sectores de vivienda y desarrollo territorial. b. **Asistencia técnica a gobiernos territoriales (US\$1,3 millón).** Se incluyen acciones para mejorar la capacidad de los municipios en: (i) formulación y/o mejoramiento de Planes de Ordenamiento Territorial (POT); (ii) promoción y supervisión de proyectos de vivienda social; y (iii) aplicación de instrumentos de macroubanización para generación de vivienda social. Además se financia la formulación de proyectos de mejoramiento de barrios y renovación urbana. c. **Sistema de información para la administración de subsidios (US\$0,3 millón).** Se financia la implantación de un sistema de información para la administración tercerizada de subsidios de vivienda. d. **Asistencia técnica para fortalecer la oferta de microcrédito de vivienda (US\$0,3 millón).** Acciones para capacitar, en forma piloto, a aproximadamente 7 entidades de microcrédito de vivienda con herramientas estandarizadas de gestión financiera. Adicionalmente, para dos de las entidades de microcrédito más influyentes en el mercado, se implementarán planes individuales de asesoramiento, atendiendo requerimientos particulares de cada uno de ellos.

**3. Administración y seguimiento del programa (US\$14,9 millones).** Se financia el costo de administración de los dos componentes del programa (US\$12,8 millones) incluyendo los gastos del FNV, así como de la entidad operadora, la entidad fiduciaria y las entidades supervisoras. Incluye también los costos de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) (US\$0,7 millón), y costos de monitoreo, evaluación (incluyendo impacto) y auditoría externa (US\$1,4 millón).

## C. Revisión de la Calidad del Diseño (N/A)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## III. RESULTADOS

### A Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo	Indicadores Claves de Efectos Directos			
	Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados <sup>1</sup>
	Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	
<b>1. Ampliar y perfeccionar el sistema de subsidios estatales de vivienda.</b>				
1.1 Número de SFB ejecutados.	1.1 14.600 (prom. 1999-2001)	n.d	16.400 (prom. 2003-2007)	1.1 20.938 (prom.2003-2007) <sup>2</sup>
1.2 Número de SFV entregados cada US\$10 millones.	1.2 4.000 (2002)	4.600	4.600 (2007)	1.2 4.775 (2007) (sin reajuste cambiario)
1.3 Proporción de SFV ejecutados anualmente en relación a los asignados.	1.3 60% (prom. 1999-2001)	n.d	80% (2007)	1.3 76% (2007)
1.4 Número de meses transcurridos entre la asignación y la escrituración de vivienda.	1.4 18 (2002)	n.d	10 (2006)	1.4 8,8 (2007)
1.5 Porcentaje de familias beneficiarias conformes con las soluciones recibidas.	1.5 80% (prom. 1999-2000)	n.d	95% (2007)	1.5 91,9% (2007)
1.6 Proporción de hogares beneficiarios del SFV localizados en zonas de riesgo.	1.6 37% (2002)	n.d	10% (2006)	1.6 5,92% (2007)
1.7 Proporción de hogares que recibieron la solución con equipamiento físico mínimo preestablecido.	1.7 75% (2002)	n.d	85% (2007)	1.7 91,9% (2007)
1.8 Costo administrativo del SFV sobre subsidios asignados.	1.8 18% (2002)	n.d	11% (2007)	1.8 8% (2007)
1.9 Proporción de hogares beneficiarios que no ocupan la vivienda después de escrituración por problemas de calidad en las mismas.	1.9 8% (1999-2000)	n.d	2% (2007)	1.9 1,6% (2007)
1.10 Porcentaje de hogares beneficiarios que no están inscritos en el SISBEN.	1.10 30% (2003)	25% (2005)	15% (2007)	1.10 28% (2007)
Clasificación: MP				
<b>2. Fortalecer el marco institucional y desarrollar estratégicamente el sector</b>				
	Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	Efectos Directos Logrados
2.1 Satisfacción de tomadores de decisión con sistema de información SFV.	2.1 n.a	n.a	90% (2008)	2.1 S/I
2.2 Proporción de proyectos presentados por los municipios al Concurso de Esfuerzo Municipal declarados elegibles.	2.2 60% (2002)	n.d	80% (2008)	2.2 73,9% (2002-2009)
2.3 Número de microcréditos VIS desembolsados.	2.3 0 (2002)	n.d	15.000 (2008)	2.3 S/I
2.4 Número de créditos VIS desembolsados.	2.4 29.220 (2002)	n.d	33.603 (2008)	2.4 47.985
Clasificación: MP				
Reformulación: [ X ] N/A				
Reajuste ISDP: [ X ] N/A				

<sup>1</sup> Cifras al 2007 aunque el desembolso se hay realizado posteriormente

<sup>2</sup> La cifra que se presenta es menor a la señalada por el EFD de CRECE, que alcanza a 36.997 promedio 2003-2007. Se prefiere porque corresponde a un promedio de subsidios legalizados en todas las modalidades en igual período.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):			
[ X ] Muy Probable(MP)	[ ] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
<p>Los objetivos centrales del Programa se cumplieron superando las expectativas. Los subcomponentes que no lograron el desempeño programado no afectaron los objetivos principales y contribuyeron a avanzar en la curva de aprendizaje del sector. La prioridad establecida para esta la política en el país, junto con el incremento de la oferta urbana de VIS, permitió superar todas las metas de viviendas construidas y subsidios asignados, como también la mayoría de los indicadores de calidad, ocupación de la vivienda y satisfacción de los beneficiarios. Por otro lado, el programa enfoca los subsidios a familias con ingresos inferiores o iguales a 2 SMLM, y el 97% de los recursos se han destinado a viviendas en los segmentos de menores ingresos. La evaluación institucional mostró importantes avances en credibilidad, transparencia y aumento en la eficiencia de los distintos procesos. La meta SISBEN aparece como no alcanzada, lo que merece dos comentarios. Primero, la línea de base de este indicador fue elaborada a partir de resultados 2002-2003. Pero posteriormente se realizaron cambios en el sistema de ponderación estadística de las variables SISBEN, que hicieron perder comparabilidad de los puntajes en estos dos períodos. Junto a lo anterior, el indicador de proporción de hogares con ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV atendidos por el programa superó con creces la meta de 80%, llegando al 97% en la etapa intermedia del Programa y alcanzando al final el 99%, lo que puede confirmar la focalización planeada.</p>			
<p><b>Estrategia de País:</b> El programa contribuyó directamente a la Estrategia de País. Primero, dinamizando el sector de la construcción a nivel urbano, multiplicando las unidades de vivienda construidas por el sector privado, lo que dinamiza la cadena productiva y la economía, a través del efecto multiplicador de la construcción. Del mismo modo, contribuye al desarrollo y protección de los más vulnerables, brindándoles un activo de alto valor, junto a protección jurídica y estabilidad. Finalmente, la consolidación de la reforma institucional, y sus avances en transparencia y eficiencia mejoran la gobernabilidad del país.</p>			

## B. Externalidades

La Evaluación Final de Impacto (EFI) del programa arrojó diversas externalidades positivas y negativas. El Programa tuvo impactos positivos en las condiciones de vida y situación financiera de los hogares, en particular en características de la vivienda, acceso a servicios públicos, tenencia de activos y entre ex-arrendatarios, liberación de recursos para destinar a la mayoría de los demás gastos familiares. De acuerdo al mismo informe, si bien la propiedad de la vivienda aunque no ha mejorado el acceso a recursos del sistema financiero formal, sí constituye un factor de protección frente a riesgos económicos.

También se sugiere que el acceso a la vivienda es una importante fuente de satisfacción para la población beneficiaria, incluso cuando sus características o los barrios donde se ubica no cumplen cabalmente sus expectativas. Esto se explica por sentimientos de estabilidad, seguridad, libertad, privacidad, comodidad, y de autoestima que experimentan los beneficiarios, aún si no están satisfechos con la calidad o el tamaño de las soluciones. Tiene mayor peso el significado social y afectivo de poseer una vivienda que las dificultades que pueden experimentarse con la solución.

En específico, las principales externalidades en las estimaciones de impacto pueden sintetizarse así:

- Vivienda y entorno.** A pesar de las opiniones favorables de los beneficiarios sobre las viviendas adquiridas o construidas con subsidio, de los barrios donde se localizan y sus condiciones de seguridad, la evaluación arroja impacto negativo en proximidad de equipamiento, en particular escuela o colegio, centro de salud, droguería, iglesia, estación de policía y teléfono público. Esto se puede explicar por la estrecha disponibilidad de suelo urbano para estos proyectos, lo que provoca que se ubiquen en la periferia de los centros urbanos consolidados, con equipamiento limitado o aun sin desarrollo.
- Situación financiera y protección frente a riesgos económicos.** Como se indicó, se detecta un impacto positivo del Programa en la estructura de gastos del hogar, especialmente entre quienes eran arrendatarios: el ahorro que se obtiene en el pago de alquiler se destina a servicios públicos, artículos para la vivienda y el hogar, vestuario y calzado, transporte y otros gastos. También un efecto favorable en la probabilidad de solicitar préstamos con uso distinto a la compra o construcción de vivienda, pero un nulo efecto en términos de facilitar el acceso.



También mejora la percepción de seguridad económica e independencia: entre las ventajas de la propiedad, los beneficiarios señalan tener un techo asegurado y no estar arrimados.

A pesar de encontrarse un avance en la probabilidad de contar con espacio en la vivienda para el establecimiento de un negocio, existe una comparativamente baja proporción de beneficiarios que efectivamente usa su nueva vivienda para tal efecto.

- c. **Capital social.** Se detectó un impacto positivo del Programa en el conocimiento de los espacios cívico-comunitarios por los beneficiarios, pero nulo en participación. También mayores niveles de organización de los vecinos para realizar actividades comunitarias entre beneficiarios. Estos resultados sugieren que, en el corto plazo, el Programa contribuye a la formación de capital social de los beneficiarios, pero que, posteriormente, se produce un retroceso o desgaste en esa formación. Esto se puede explicar por la carencia de una intencionalidad directa del Programa por construir capital social en las comunidades beneficiarias y, asociado a esa carencia, la escasez o ausencia de espacios de encuentro comunitario que limitan las oportunidades de interacción e integración. Del mismo modo, en el caso de los proyectos colectivos, contribuye la sensación de haber cumplido el objetivo que los agrupó que disminuye la motivación para continuar participando.

Asimismo, se observa avance en confianza hacia funcionarios públicos: la proporción de hogares que no confían es estadísticamente menor entre beneficiarios ocupando viviendas nuevas por más tiempo.

Según la EFI, la mayoría de los impactos negativos encontrados en estimaciones para algunos indicadores de la vivienda y el entorno, deben ser transitorios, especialmente en proyectos de vivienda nueva nucleada. Se espera que, con el desarrollo de las zonas donde se localizan los proyectos, algunos se reviertan y los hogares tengan mejores condiciones de entorno de las que tienen actualmente. A su vez, a medida que mejoren esas condiciones y los hogares terminen de establecerse -adecuar sus nuevas viviendas y acomodarse a sus barrios, cabe esperar impactos más importantes en las dimensiones no materiales del bienestar.

## C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto			
<b>1. Componente 1 : Subsidios para VIS ejecutados eficazmente</b>				
Costo total Componente 1:	255.122.735,69			
Contrapartida:	107.258.965,36			
BID:	147.863.770,33			
Desembolso BID %:	57,96%			
	<u>Productos Planeados</u>			
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	<u>Productos Logrados</u>
C. 1.1 Financiamiento de subsidios para compra y mejoramiento de viviendas	a. n.a	n.a	61.000 viv. nuevas	1.1 89.255 viviendas construidas <sup>3</sup>
	b. n.a	n.a	10.000 viv. mejoradas	4.749 viviendas mejoradas
C. 1.2 Implementación mecanismos de supervisión, control y monitoreo	n.a	Mecanismos implementados y funcionando (6 meses)	n.a	1.2 Logrado (Convenio FONADE diciembre de 2003, Interventoría decreto 975 de 2004).

<sup>3</sup> El EFD en este punto señala 158.000 viviendas construidas. De acuerdo a esta fuente se elaboró una medida indirecta a partir del número de asignaciones, ajustado por la proporción de viviendas entregadas a los beneficiarios y descontando la proporción de las que tienen problemas de construcción, estimadas estas últimas a partir de las encuestas realizadas por el CRECE durante las evaluaciones. La cifra que se presenta de 89.255 corresponde a subsidios legalizados solo de vivienda nueva, de acuerdo a los informes de FONVIVIENDA. A esta cifra se pueden sumar 6.476 subsidios legalizados de Construcción en Sitio Propio, 6.567 de Habitación de Títulos, 18.614 de arrendamiento, que sumados a los de mejoramiento de vivienda da un total de 119.185 subsidios legalizados en todas las modalidades.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)					
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto			
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> El dinamismo de la oferta urbana, las reasignaciones dentro del programa, algunos mayores recursos de contrapartida local, y la fuerte apreciación del peso colombiano permitieron superar significativamente las metas planeadas en vivienda nueva.					
En mejoramiento de vivienda se presentaron diversas dificultades que terminaron por limitar seriamente el desempeño de la modalidad. Los problemas se centraron en la imposibilidad de cumplir con el requisito de título de propiedad regularizado, alto costo de trámites y licencias para lograr regularizar el terreno y la construcción, bajo interés de los beneficiarios por postular a mejoramiento, la bolsa prioriza el reforzamiento estructural y el cumplimiento de la norma sismoresistente, lo que no está en las preferencias de los beneficiarios, que buscan ampliaciones, mejoras de cocinas etc, complicada y lenta aplicación del subsidio, problemas técnicos de las viviendas, escasez de recursos, normatividad rígida, falta de conocimiento de la modalidad, dispersión geográfica de la demanda y la ausencia de una entidad que aglutine a la misma.					
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [ X ] N/A</b>					
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	
				<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	
<b>2. Componente 2 : Fortalecimiento institucional y desarrollo estratégico del sector</b>		<u>Productos Planeados</u>			<u>Productos Logrados</u>
		<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	
C. 2.1 Fortalecimiento del Viceministerio		a. n.a	Sistema de administración y gestión (12 meses)	n.a	2.1.a Implementado
Costo total Componente 2.1: 1.094.562,95					
Contrapartida: 590.911,64		b. n.a	Estructura organizativa, planta y procedimientos de FNV (6 meses)	n.a	2.1.b Implementado
BID: 503.651,31					
Desembolso BID %: 46,01%		c. n.a	Sistema de información sectorial (14 meses)	n.a	2.1.c Sistema desarrollado y en implementación (al cerrar operación)
C. 2.2 Sistema de información de FNV		a. n.a	Sistema de información de SFV a nivel nacional adecuado a nueva estructura (2º trimestre 2004)	n.a	2.2 Sin implementar (en fase de análisis y diseño)
Costo total Componente 2.2: 114.238,63					
Contrapartida: 114.238,63					
BID: -					
Desembolso BID %: 0 %					
C.2.3 Asistencia técnica a entes territoriales		a. n.a	Paquetes a municipios para POTs (12 meses)	25 municipios asistidos en POTs	2.3.a 101 municipios asistidos en POTs
Costo total Componente 2.3: 1.071.716,36					
Contrapartida: 172.060,01			Puesta en prueba en 10 municipios pilotos		
BID: 899.656,35		b. n.a	Elaboración e inspección VIS (12 meses).	20 municipios asistidos en formulación y/o inspección de proyectos	2.3.b 23 municipios asistidos en formulación y/o inspección de proyectos
Desembolso BID %: 83,95 %			Puesta en prueba en 10 municipios pilotos.		
		c. n.a	n.a	5 programas de renovación urbana o mejoramiento	2.3.c Total de 11 programas formulados (8 de mejoramiento y 3 de renovación urbana)
C.2.4 Asistencia técnica entidades de microcrédito		a. n.a	n.a	Asistencia técnica integral a 2 entidades oferentes	2.4.a No logrado
Costo total Componente 2.4: 184.849,04					
Contrapartida: 34.485,06					
BID: 150.363,98					
Desembolso BID %: 81,34 %		b. n.a	Herramientas de asistencia brindadas a 7 entidades (12 meses)	n.a	2.4.b No logrado

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto	
<p><b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b></p> <p>Las acciones de fortalecimiento del MVADT y de asistencia a ET lograron avances que superaron las metas, gracias al apoyo de las contrapartes.</p> <p>El sistema de información sectorial sufrió retrasos, y el sistema de información del FNV no logró ser implementado: la lentitud de trámites intermedios, especialmente la licitación, la complejidad inherente a los estos sistemas y el estado de buena parte de la información que los alimentaría dificultaron el avance como estaba planeado. En el sistema de monitoreo, se avanzó en el desarrollo de una base de datos, respecto de la cual se establecieron una cantidad tan elevada de indicadores que resultó impracticable el seguimiento. Sin embargo sirvió de base para el sistema, siendo depurado e implementado durante la preparación y ejecución del Programa CO-L1018.</p> <p>De acuerdo a la Evaluación Final de Desempeño (EFD), las metas de asistencia técnica integral y general en microcrédito no fueron alcanzada debido a que las entidades se concentraron primero en el necesario desarrollo de temas instrumentales, como el estudio de los costos de originación del crédito y el microcrédito, la normatividad necesaria para dinamizar el tema y el diseño de manuales de originación de créditos y administración de cartera. No fueron reportadas acciones concretas de asistencia técnica como estaban planeadas.</p>			
<p><b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [ X ] N/A</b></p>			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)		[X] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)
			[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)		[X] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (I)
			[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

#### D. Costos del Proyecto

[illegible]

#### IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

##### A Análisis de los Factores Críticos

- a. El principal factor crítico de implementación está dado por el total rediseño operativo del sistema, pasando desde un esquema donde los procesos se centralizaban en INURBE a uno completamente tercerizado, en una gama de actores públicos y privados que debían actuar coordinadamente para lograr los procesos de postulación, calificación, asignación, evaluación de proyectos, interventoría y supervisión. Así, los recursos nacionales pasaron a ser administrados por entidades privadas bajo supervisión del Estado. Este esquema logró funcionar exitosamente, mejorando la eficiencia, eficacia, transparencia, calidad e impacto del sistema.
- b. En microcrédito, se avanzó en el desarrollo de instrumentos como el estudio de los costos de originación del crédito y el microcrédito, la normatividad necesaria para dinamizar el sistema y el diseño de manuales de originación de créditos y administración de cartera. Sin embargo no fue posible realizar acciones concretas de asistencia técnica tal como estaban planeadas.
- c. Se perfeccionó la contratación del sistema de información y se aceleraron los procesos al final del Programa, pero no se logró el objetivo de implementación. Sólo el sistema de monitoreo se encontraba en operación al terminar el Programa, por lo que el componente no alcanzó gran parte de sus metas. La lentitud de una serie de trámites intermedios, especialmente la convocatoria a licitación, así como la complejidad inherente a los propios sistemas y el estado de buena parte de la información que los alimentaría dificultaron el avance tal como estaba inicialmente propuesto.
- d. Según la EIIO, los principales obstáculos que enfrentan los oferentes son de tipo financiero (83.2%), por escasez de recursos e inconvenientes para conseguir crédito, y administrativo (61.1%), debido principalmente a las demoras en los desembolsos. Además se enfrentan a escasez de recursos humanos calificados (50.8%) en labores de construcción, una alta proporción tiene problemas operativos (43.3%) y cerca del tercio presenta obsolescencia tecnológica (33.3%) que los hace menos eficientes, aumenta los tiempos de construcción y los lleva a sobrecostos.
- e. Los Interventores señalan baja remuneración, las dificultades que enfrentan con la elaboración y la revisión de los informes de interventoría, el alto tiempo de ejecución de los proyectos, el bajo número de soluciones y su distancia. El tiempo de ejecución de los proyectos afecta a la gran mayoría de ellos (83.8%), afectando fuertemente el monto de los honorarios de la interventoría; el bajo número de soluciones (45.6%) determina bajos montos de honorarios que con frecuencia no compensan los costos; y la distancia de algunos proyectos a los sitios de base de los Interventores incrementa sus costos por el aumento en el costo de los viajes requerido para visitar las obras. Asimismo, existe un cierto conflicto de interés en el nombramiento del interventor, que lo deja en una relación de cercanía con el oferente, a quien debe fiscalizar.
- f. En su relación con los ET (o con algunas dependencias municipales) se retrasan los procesos por ineficiencia interna en las operaciones, escasez de recursos de la entidad o por la falta de apoyo en la disposición de los servicios públicos domiciliarios para las obras (38.2%). En ocasiones los constructores se convierten en obstáculo para la ejecución de los proyectos y por ende del proceso de interventoría (22.1%), al omitir las recomendaciones, desviándose de las especificaciones técnicas de los proyectos.

##### B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

I.1.a.1.2.1.1 Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## C. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

MAVDT ha provisto una clasificación independiente y comentarios sobre el desempeño del Banco durante la ejecución del Programa. La evaluación se adjunta como anexo al presente informe.

## V. SOSTENIBILIDAD

### A Análisis de los Factores Críticos

- a. El acceso al crédito es una de las principales dificultades que enfrentan los beneficiarios para cumplir los requisitos de obtención de la vivienda. Este constituye una restricción al acceso para la población informal objeto del programa, que es la que encuentra limitaciones para conseguir recursos en el mercado: se estima que alrededor del 30% de los postulantes se queda por fuera del proceso por este motivo al hacerlos más débiles en la competencia por completar el cierre financiero. De mantenerse, la escasa la disponibilidad de financiamiento para estos segmentos puede amenazar la sostenibilidad del Programa. El fomento al microcrédito a través de la asistencia técnica, junto al desarrollo de diferentes mecanismos de financiamiento, queda como una tarea pendiente.
- b. La regla de asignación de acuerdo al orden de llegada de los cierres financieros, castiga a los aspirantes con menor capacidad para emplear las redes institucionales, tanto por la dificultad para reunir los recursos complementarios por medio de crédito, como por la presentación a través de entidades con recursos tecnológicos limitados. De mantenerse este mecanismo puede afectar en alguna medida la focalización del programa.
- c. Los extensos plazos de desembolso final de subsidio pueden ser objeto de sustantivas mejoras. Estos plazos perjudican el financiamiento de la oferta y pueden alejar oferentes de calidad.
- d. Los valores máximos de las viviendas deben revisarse constantemente. A pesar de la buena evaluación de los beneficiarios, se ha observado un deterioro en la calidad de las terminaciones de las viviendas, los constructores están optando por entregar las viviendas incompletas y omitiendo muros de patio, accesorios en cocinas, lavaderos y baños. Se debe revertir esta tendencia para asegurar la sostenibilidad del programa.
- e. A pesar de algunas dificultades en la ocupación de las viviendas, un alto porcentaje de hogares (60%) en el Programa han adelantado mejoras o reparaciones a sus nuevas habitaciones, en una señal de consolidación barrial y de ocupación de la vivienda.
- f. De acuerdo a la EIIO, una vez recibida la vivienda, los beneficiarios deben enfrentar fuertes sumas en adecuaciones y trámites, \$1.1 millones promedio. Casi la mitad (47%) se destina a gastos para habilitar conexiones a servicios públicos, el resto a mantenimiento y sostenimiento de la nueva vivienda (20%), y trámites en certificaciones, seguros, transporte y otros (33%). En promedio estos gastos representan entre el 5.5% y el 8% del valor de la vivienda. Será necesario asegurar todo o parte de este financiamiento para asegurar la sostenibilidad del Programa.
- g. Algunos constructores vienen realizando ajustes poco ortodoxos en los materiales que usan para la construcción, debido al gran peso relativo de los materiales en las estructuras de costos de las viviendas, lo que amenaza la calidad de las obras. Con el fin de asegurar la sostenibilidad del proyecto se deben consolidar las políticas de banco de materiales u otras que aborden la materia.

- h. Mejorar el desempeño de los oferentes asegurará la sostenibilidad del programa. Según la EIO, los principales obstáculos que enfrentan son de tipo financiero (83.2%), por escasez de recursos e inconvenientes para conseguir recursos de crédito, y administrativo (61.1%), debido principalmente a las demoras en los desembolsos. Además se enfrentan a escasez de recursos humanos calificados (50.8%) en las labores de construcción, una alta proporción tiene problemas operativos (43.3%) y cerca de la tercera parte afronta problemas de obsolescencia tecnológica (33.3%) que los hace menos eficientes, aumenta los tiempos de construcción y los lleva a incurrir en sobrecostos.
- i. Aunque el gobierno nacional ha fortalecido los sistemas de control a la calidad de las soluciones habitacionales construidas, aún persisten niveles de incumplimiento que es necesario atender para asegurar la sostenibilidad del programa. Estos se presentan debido en parte a la desarticulación de las entidades que intervienen en la ejecución, el desconocimiento de la normativa por parte de algunos oferentes e interventores, el mal manejo financiero de los proyectos y las omisiones deliberadas en el cumplimiento de las normas de construcción. De acuerdo con las respuestas de los interventores en la EIO, las principales dificultades que enfrentan los constructores para el cumplimiento de las normas, es el desconocimiento de las mismas (23.5%), el incumplimiento deliberado de la norma (20.0%), problemas con los diseños de las viviendas (14.1%), el uso de materiales inadecuados (12.9%) y el sobrecosto generado por el cumplimiento de la norma (10.6%).
- j. En materia ambiental, en general se cumplieron los compromisos del Plan de Gestión Ambiental y Social. Se efectuó la vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable (Leyes sobre Ordenamiento Territorial 388/97 y 507/99, los decretos 1052/98 sobre licencias de construcción y urbanismo, incorporación de elementos ambientales y de prevención de desastres naturales; 1504/98 relativo al manejo del espacio público, y el 1507/98 sobre planes parciales). Se siguieron los lineamientos de los POT, en usos de suelo y riesgos naturales existentes, se cuenta con infraestructura de servicios públicos, incluyendo agua, aseo, energía y teléfono, se cuenta con Licencia de Construcción y Urbanismo debidamente aprobada, se consideraron las normas sismo resistentes en el proceso constructivo de las VIS etc.
- k. Sin embargo, no se realizaron los talleres de capacitación y divulgación con la comunidad en relación con las obligaciones y buenas prácticas ambientales, el control social de constructores, convivencia y respeto de los espacios públicos y privados; y el uso del sistema de quejas y reclamos. Tampoco se efectuó el monitoreo y seguimiento de los impactos ambientales con ayuda de un sistema de información alimentado con proyectos y fichas básicas de las guías. Asimismo, si bien existen casos aislados en donde se han dado desarrollos o compras de vivienda en zonas de riesgo, esta situación es producto de POTs deficientes, no del programa en sí mismo, lo que abre un espacio para la búsqueda de soluciones

## **B. Riesgos Potenciales**

- a. Los ET identifican como la principal dificultad para cumplir sus funciones en el desarrollo de los proyectos la falta de disponibilidad de lotes para construcción, problema que está asociado con costos altos de la tierra y recursos insuficientes por parte de los gobiernos locales para atender las construcciones, los entornos urbanos y la dotación de servicios públicos.
- b. Aunque la gran mayoría de los ET considera importante el desarrollo de proyectos VIS, en realidad sólo un poco más de la mitad incorpora en su Plan de Desarrollo proyectos de construcción o mejoramiento de VIS Urbana, pero relegan políticas o proyectos complementarios a la política nacional, como los subsidios complementarios, los bancos de tierras, la compra de terrenos aptos, la formulación de proyectos, y la renovación urbana. El apoyo desde las políticas de ordenamiento territorial se hace casi exclusivamente a través de la destinación de áreas de expansión urbana.
- c. Pese a que el gobierno nacional a través de las entidades misionales ha concretado varios convenios con el sector financiero para dinamizar la oferta de crédito, las entidades financieras comerciales son las más

desconectadas del Programa. Su disposición para otorgar créditos a la población objetivo del Programa aún es baja. Los problemas estructurales del crédito para VIS representan un riesgo potencial para la sostenibilidad del Programa.

### C. Capacidad Institucional

El programa dio el escenario para una modificación sustantiva de la política, que apalancó cambios profundos en las instituciones y sistemas, produciendo ventajas muy importantes. Contribuyó a transitar desde el modelo INBURBE, de 27 regionales, cientos de funcionarios, altos costos de administración y serias dificultades en materia de transparencia y control al sistema FONVIVIENDA, en la práctica su antítesis un solo ente nacional, muy pocos funcionarios, con procesos completamente tercerizados en una serie de actores públicos y privados. El programa logró este cambio institucional de manera exitosa y es su principal factor de sostenibilidad.

De acuerdo a la EIIO, en materia institucional, comparado al sistema INURBE, en el sistema VISU resaltan las siguientes diferencias:

- Mejora en la atención a los hogares, mayor transparencia y mayor número de bolsas.
- Mejoras en la divulgación del Programa y la política de vivienda, formalizando la divulgación por canales formales en un 17% más.
- Mayor cobertura geográfica, con esquema tercerizado: se pasó de 27 sedes propias a 52 CCF en todo el país.

En particular, se acuerdo a la EIIO:

- Se ha ganado claridad en las reglas de juego en la calificación de los postulantes y la asignación.
- A pesar de que no ha sido posible consolidar el sistema de información, ésta se administra en la actualidad con mayor transparencia y seguridad que en el sistema INURBE.
- El volumen de asignaciones es mayor, asignando en el período 2004 – 2005 un 59% más de subsidios respecto a la dinámica del período 1999 – 2002.
- Los agentes del esquema tercerizado consideran positivo el Programa respecto al sistema INURBE: el balance es de un 55% más de apreciaciones positivas (74.7%) respecto a las negativas (19.7%).
- Entre las apreciaciones a favor del Programa por parte de los agentes, sobresalen la mayor agilidad en los procesos (23.9%), la mayor transparencia (18.3%) y el mayor control sobre las construcciones y mejores especificaciones de las obras (12.7%).
- Entre las apreciaciones negativas la mayoría se refiere a una mayor dificultad para conseguir el subsidio (8.5%) y algunas consideran mejor el sistema anterior (7%).
- El 100% de los agentes entrevistados por la Evaluación Intermedia Institucional y de Operaciones (EIIO) coincidió en afirmar que en el sistema actual se eliminaron los problemas de corrupción que eran característicos del anterior.

Gracias a este giro, los costos de operación se redujeron sustantivamente.

Por ello la EIIO, recomienda conservar el arreglo institucional del Programa en términos de las instituciones participantes, no obstante realizando todos los ajustes que sean pertinentes, pero manteniendo el esquema funcional inicial. Plantea como inconveniente la eliminación de agentes o la concentración de actividades en algunos de ellos, más allá de

<b>Apreciaciones de los agentes sobre las diferencias entre el sistema INURBE y el sistema FONVIVIENDA</b>	
<b>Concepto de los agentes</b>	<b>%</b>
<b>Apreciaciones positivas</b>	<b>74,7%</b>
Más ágil en los procesos	23,9%
Mayor transparencia en los procesos	18,3%
Más control y mejores especificaciones de las obras	12,7%
Desembolso más rápido	8,5%
Mayor número de subsidios	8,5%
Mayor organización	2,8%
<b>Apreciaciones neutras</b>	<b>5,6%</b>
Igual	5,6%
<b>Apreciaciones negativas</b>	<b>19,7%</b>
Más difícil conseguir el subsidio	8,5%
Mejor el Inurbe	7,0%
Desembolsos más lentos	2,8%
Más difícil conseguir financiación	1,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>
<b>Balance (positivas menos negativas)</b>	<b>55,0%</b>
Fuente: CRECE	



las funciones que les otorgó el Programa al comienzo. Se recomienda dar continuidad a la gestión institucional para que, al menos durante la primera etapa, este marco diverso tenga tiempo de engranarse adecuadamente.

En el mismo sentido, se plantean mejoras para que el Programa consiguiera en el futuro mayores niveles de eficiencia y eficacia, las que incluyen: Sincronizar la programación anual de las convocatorias para fomentar la planeación entre las entidades del Sistema. Ampliar sustantivamente la asistencia técnica a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos VIS, e incluyendo organizaciones y asociaciones de vivienda. Alcanzar la confluencia de subsidios induciendo la participación de gobernaciones y alcaldías con el gobierno nacional. Poner en funcionamiento pleno bancos de tierras aptas para construcción de proyectos VIS en todas las regiones del país ajustándose a la normatividad vigente. Construir el índice de Transparencia para el área de vivienda del MAVDT, el que debiera incluir no solamente las dependencias dentro del MAVDT (FONVIVIENDA, Dirección del Sistema Habitacional (DSH), Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) y los grupos del Programa), sino también por los operadores, la supervisión y la interventoría.

En materia de **Asistencia Técnica en POTs**, la rotación administrativa, dada por la renovación de las autoridades políticas locales es un factor crítico de sostenibilidad del subcomponente, requiriendo capacitar permanentemente a las administraciones municipales en nuevos períodos constitucionales. A esto se suma la débil voluntad política para implementar los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997.

Similarmente, en el desarrollo de **Proyectos de MIB** también se evalúa como un factor de sostenibilidad la baja capacidad a nivel municipal, en materia técnica, administrativa, de gestión y de los procesos para la participación social y comunal, por parte de los profesionales que participan del desarrollo de los proyectos de MIB, incluyendo los de las empresas de servicios públicos, corporaciones autónomas regionales y entidades nacionales con presencia local, entre otras. Esto se expresa en: desconocimiento de los municipios de los instrumentos de gestión del suelo y de desarrollo territorial; ausencia de control urbano en algunos de los proyectos donde se implementa el PMIB, ocasionando masiva ocupación de áreas de conservación y protección ambiental; ausencia de acompañamiento de las entidades de control para el desarrollo de procesos participativos.

A esto se suma el temor de la comunidad por la legalización de las situaciones de hecho y la ejecución de obras, por posibles incrementos del pago de impuestos y servicios públicos domiciliarios, lo que junto a la demora en los procesos administrativos para iniciar el CUE (alrededor de un año), lo que ha propiciado pérdida de credibilidad de las comunidades en el programa.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

### A Información Sobre Resultados

Se realizó un seguimiento del desempeño del programa de acuerdo a lo planificado, incluyendo un Estudio de Impacto que arrojó valiosa información de seguimiento, específicamente respecto de soluciones asociadas a Bolsa Ordinaria y de Esfuerzo Territorial en sus modalidades de vivienda nueva y construcción en sitio propio. En el año 2004 se contrató la firma Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE), para realizar la evaluación intermedia y final del programa, y además la elaboración en ese año de la línea de base que permitió evaluar los impactos durante la ejecución. En diciembre del 2006 se entregó una primera parte de la Evaluación Intermedia, con el informe Institucional y de Operaciones<sup>4</sup> (EIIO). En mayo del 2007 entregó la Evaluación Intermedia con los primeros impactos del programa, que incluyó el impacto en calidad de vida y condiciones

<sup>4</sup> Informe Institucional y de Operaciones, Evaluación Intermedia del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, CRECE (Manizales, Diciembre de 2006)



económicas y la evaluación del proceso de focalización.<sup>5</sup> (Evaluación Intermedia de Impacto y Focalización EIIF). En diciembre de 2008 se entregó la Evaluación Final de Impacto.<sup>6</sup> (EFI), y el Informe Final de Evaluación del Desempeño.<sup>7</sup> (EFD).

A su vez, el MAVDT elaboró ocho informes semestrales de avance del programa, que contienen la evolución de la política de vivienda, informe de avance físico por componentes, y ejecución financiera.

Adicionalmente, para la operación siguiente (Consolidación de la Política De Vivienda y Desarrollo Territorial 1951), se realizó el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) (CO – L1018), con el cumplimiento de evaluación que se realizó del Plan de Gestión Ambiental y Social de la Operación y sus respectivos compromisos.

Las principales conclusiones de estos informes se presentan en distintas secciones de este reporte. Asimismo, se incluye como anexos, las conclusiones de los informes finales.

Al elaborar la línea de base de la evaluación de impacto, se consideraron los componentes de mayor representación para el programa, las bolsas de ET y BO. En ese momento (2004) los subsidios especiales para desplazados no eran relevantes financieramente. Sin embargo, a partir del 2008 estos cobran especial importancia por el mandato de la Corte Constitucional para priorizarlo. Dado que la línea de base se había levantado para los subsidios asignados en 2004, no fue posible incorporar este tipo de subsidio en la evaluación de impacto.

## **B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

Dado que el programa incluyó un sistema de seguimiento y evaluación que permitió conocer su impacto durante la ejecución, se estimó innecesario efectuar una evaluación ex -post.

## **VII. LECCIONES APRENDIDAS**

En base a las recomendaciones señaladas por la EFD, y la opinión de diferentes actores, se recogen las siguientes lecciones para el programa:

- a. **Divulgación.** Hay espacio para fortalecer el proceso de divulgación del Programa realizado por las CCF y por el VVDT, en materia de la postulación y en la prevención a los beneficiarios frente a fraudes por terceros en la entrega (venta) de formularios de postulación. También para divulgar las convocatorias a través de medios masivos, de forma tal que los hogares más pobres puedan enterarse de las fechas de inicio y los requisitos para la postulación. Para moderar las expectativas, las campañas debieran anunciar el número de subsidios que se adjudicarán.
- b. **Ciclo del subsidio.** Sería conveniente programar y difundir anualmente todas convocatorias, anticipando fechas y cobertura (para las modalidades diferentes a desastres naturales y atentados terroristas). Esto permite al conjunto de actores tercerizados ordenar sus recursos técnicos y administrativos, mejorando su gestión. También mejorar los mecanismos de verificación de la información de postulación, a través de una mayor capacitación de los encargados de la recepción de las postulaciones e implementando mallas de verificación para identificar inconsistencias.

---

<sup>5</sup> Informe de Evaluación Intermedia, Impacto en Calidad de Vida y Condiciones Económicas y Evaluación del Proceso de Focalización, Evaluación Intermedia del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, CRECE (Manizales, 4 de mayo de 2007)

<sup>6</sup> Informe de Evaluación de Impacto, Documento 4, Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, Operación de Crédito Bid-1483, Evaluación Final y de Impacto, CRECE, (Manizales, Diciembre de 2008)

<sup>7</sup> Informe de Evaluación Final del Desempeño, Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, Operación de Crédito Bid-1483, Evaluación Final y de Impacto, Crece, (Manizales, Diciembre 2008)

Es necesario eliminar la asignación por orden cronológico de registro de los cierres financieros, utilizando el puntaje obtenido en la calificación para priorizar la asignación a los hogares más vulnerables.

Mejorar sustantivamente la capacitación a los oferentes en materia de desembolsos, permitiría disminuir problemas y malos entendidos que se presentan en este proceso y aumentar la eficiencia de las entidades encargadas de viabilizar el traslado de los fondos.

- c. **Capacitación a oferentes.** En el mismo sentido, es deseable implementar un curso de formación en el Programa VIS Urbana con certificación de competencias, en base en los siguientes contenidos: formulación de proyectos VIS, manejo de la normativa, especificaciones técnicas en los diseños y ejecución de obras, y normas técnicas en construcción de los proyectos.
- d. **Diseño de los proyectos.** Es conveniente desarrollar y estandarizar diseños de viviendas que disminuyan los procesos y costos de elaboración de diseños para los oferentes. Junto a ello, se puede desarrollar un sistema de especificaciones mínimas para VIS urbana, complementario a las normas de sismoresistencia, eléctrica y sanitaria, que sirva de base para que los Oferentes del Programa ajusten sus diseños a estas especificaciones. También crear un sistema de verificación que permita constatar que las personas que elaboran los diseños sean profesionales registrados ante el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura.
- e. **Otorgamiento de la elegibilidad.** Sería conveniente centralizar todo el proceso de otorgamiento de la elegibilidad en FINDETER, entidad que tiene experiencia y recursos económicos, técnicos y humanos. También implementar la visita de condiciones previas que realiza FINDETER a todos y cada uno de los proyectos opcionados para elegibilidad. Asimismo, exigir en la evaluación de las condiciones de elegibilidad de los proyectos, los estudios de suelos y análisis de riesgo, amenazas y vulnerabilidad de los terrenos que van a ser construidos.
- f. **Interventoría.** El mecanismo 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. La selección de los Interventores debiera ser realizada por la Fiduciaria de una base de datos del Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura, en lugar de las ternas propuestas por el oferente. También es necesario establecer una tarifa diferencial para el pago de interventorías, cuyo cálculo pondere el número de soluciones, la duración de las obras y la dispersión geográfica de los proyectos o soluciones, para impedir el descenso de los honorarios por debajo de la referencia del mercado laboral. También sería conveniente contratar las interventorías con sociedades, asociaciones o cooperativas de Interventores con el propósito de estandarizar procesos, contrarrestar el efecto de la dispersión geográfica y mejorar la calidad final de las obras.
- g. **Supervisión.** Hay espacio para mejorar la frecuencia de las visitas de supervisión realizadas a las obras como mínimo cada dos meses. También contratar por períodos fijos de mínimo un año a los profesionales encargados de realizar la supervisión, asegurando la permanencia y continuidad.
- h. **Certificado de existencia.** Mejoraría el programa proveer a la entidad supervisora con recursos suficientes para concentrar en ella la expedición de los certificados de existencia, para ajustar el mejoramiento de la calidad de las viviendas y el consecuente ahorro a los beneficiarios en mejoras y reparaciones.
- i. **Evaluación ex-post de proyectos, Oferentes e Interventores.** Para facilitar el seguimiento del programa, posterior a la entrega de las soluciones a los beneficiarios, la entidad que verifique la existencia, se debería aplicar una pequeña encuesta a cada nuevo propietario con el objeto de sondear su grado de satisfacción, las condiciones en que las nuevas viviendas fueron entregadas y las posibles irregularidades que se presentaron en este proceso.

Analizar la información de esta encuesta, la que arroja los certificados de existencia, los informes de interventoría y los informes de supervisión, para evaluar sanciones o la permanencia del Oferente o

Interventor en el Programa. Con base en esta evaluación, se puede también elaborar un ranking de Interventores y Oferentes, que ponga de manifiesto su desempeño en los proyectos ejecutados y sirva como fundamento para su designación o su exclusión de la participación en el Programa.

- j. **Microcrédito.** Como se señaló, el fomento al microcrédito a través de la asistencia técnica, junto al desarrollo de diferentes mecanismos de financiamiento, queda como una tarea pendiente. Otra lección de este programa es la necesidad de mejorar la programación de una política de fomento al crédito en general y al microcrédito en particular, evaluando con anterioridad costos de originación del crédito y el microcrédito, identificar con antelación las firmas que proveerán los insumos para la asistencia técnica, y recoger la experiencia internacional en estas políticas para asegurar su efectividad.
- k. **Determinación del valor de los subsidios Sistema de Incentivos a la Vivienda (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, lo que distorsiona 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 EIIF 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. Otra lección de este programa está en la necesidad de redefinir la fórmula que determina el valor del subsidio, de modo que este sea determinado por el ingreso familiar independiente del tipo de solución, con el fin de que los postulantes adquieran viviendas de mayor valor y mejore el subsidio promedio de las familias de menores ingresos.
- l. **Tamaño del Fondo Rotatorio.** La dinámica que enmarca la ejecución del Programa de Vivienda, presenta momentos coyunturales que demandan la atención inmediata del pago de montos considerables. Con un fondo rotatorio de 10%, los recursos desembolsados por el BID no alcanzaban a ser girados en un período de tiempo que permitan de manera oportuna nuevos desembolsos, ya sea como reposición de fondos o como anticipos. En promedio se realizaron pagos mensuales por un monto aproximado a los US\$ 9.000.000, los que por el trámite normal hasta la etapa final del pago, no alcanzan a ser justificados ante la Representación del BID con el tiempo suficiente para la conseguir nuevos recursos de subsidio para el mes siguiente. Por esta razón en su momento se solicitó un aumento del Fondo Rotatorio desde el 10% al 15%. Así, otra lección de este programa es la necesidad de contar con fondos rotatorios de tamaños adecuados a la dinámica del mismo, mayores que en otro tipo de programas, que fortalezcan la ejecución del mismo y no produzcan el efecto contrario.