

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COLOMBIA**

### **PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANA**

**(CO-0241)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: 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), quien asistió en la producción del documento. También colaboraron en la preparación del documento: Xiomara Alemán (COF/CVE); Hernán Aspiazú (RE3/SC3); y Kim B. Staking (RE3/FI3).

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Contexto macroeconómico.....	1
B.	El mercado de vivienda social en Colombia – principales características .....	1
1.	Urbanización y déficit habitacional.....	1
2.	Segmentación del mercado.....	2
3.	Capacidad de pago.....	3
4.	Mercado de crédito.....	3
C.	Evolución de la política de vivienda social .....	4
1.	Creación del Sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) .....	5
2.	Ajustes a la política de subsidios.....	5
D.	Marco institucional del sector .....	5
E.	Experiencia del Banco y coordinación con otros donantes .....	8
F.	Evaluación de resultados del sistema SFV .....	8
G.	Estrategia y aporte del Banco .....	10
II.	EL PROGRAMA .....	12
A.	Objetivos y descripción .....	12
1.	Componente de subsidios para vivienda social urbana (US\$255,4 millones).....	12
2.	Componente de desarrollo institucional y sectorial (US\$3 millones)....	14
3.	Administración y seguimiento del programa (US\$14,9 millones).....	17
B.	Costo y financiamiento.....	18
C.	Condiciones de financiamiento del Banco .....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	20
A.	Prestatario y organismo ejecutor .....	20
B.	Organización para la ejecución .....	20
1.	Comité de Supervisión del Programa (CSP) .....	20
2.	Unidad Coordinadora del Programa (UCP) .....	20
3.	Fondo Nacional de Vivienda.....	21
4.	Cajas de Compensación Familiar (CCF).....	22
C.	Mecanismo de ejecución .....	22
1.	Componente de subsidios para vivienda social.....	22
2.	Componente de desarrollo institucional y sectorial .....	25
3.	Procedimientos operativos .....	25
D.	Adquisición de bienes y servicios .....	25
E.	Calendario de desembolsos .....	26

F.	Reconocimiento de gastos y anticipo de fondos.....	26
G.	Administración financiera .....	26
H.	Control interno, seguimiento y evaluación.....	27
1.	Mecanismos de control y monitoreo .....	28
2.	Evaluaciones.....	30
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	31
A.	Viabilidad institucional .....	31
B.	Viabilidad financiera .....	31
C.	Sostenibilidad del sistema de subsidios.....	32
D.	Impacto económico .....	32
E.	Impacto social y ambiental.....	35
1.	Impacto social.....	35
2.	Impacto ambiental .....	36
F.	Beneficios .....	38
G.	Riesgos .....	39

## ANEXOS

ANEXO III-1	Cuadro de Adquisiciones
ANEXO III-2	Marco Lógico

## DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

### INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE3/SC3

#### PREPARACIÓN:

- Documento CONPES 3121, “Autorización de la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral Destinado a Financiar la Política de Vivienda”, Ministerio de Desarrollo Económico; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP: DDUPRE. Colombia, Junio, 2001.
- Documento CONPES 3178, “Evaluación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999-2002”, Ministerio de Desarrollo Económico; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP: DDUPRE. Colombia, Julio, 2002.
- Documento CONPES 3200, “Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRS”, Ministerio de Desarrollo Económico; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP: DDUPRE. Colombia, Septiembre, 2002.
- Documento Técnico 1, “Focalización de la Política Pública de Vivienda, Período 1994-2007”, DNP: DDUPRE y BID, Julio 2003.
- Fabio Sánchez, “El Impacto del Programa de Vivienda de Interés Social Financiado por el BID sobre el Empleo y el PIB,” Consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final. Bogotá, Marzo de 2003
- IPC, “El Financiamiento a la Vivienda de Interés Social en Colombia,” Consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final. Washington, DC, septiembre, 2001
- Hernando Quintero, “Documento de Estrategia Informática”, Washington, DC, Mayo, 2003.
- Peter Bromberg, “Revisión y Análisis de las Políticas, Reglamentos y Procedimientos referidos a la Vivienda Social,” Informe Final de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo. Chile, Abril, 2001.
- Ricardo Bellver, “Cajas de Compensación Familiar,” Consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final. Agosto, 2003

#### EJECUCIÓN:

- Reglamento Operativo
- Plan de Manejo Ambiental y Social

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CONPES	Consejo Nacional de Políticas Económicas y Social
CSP	Comité de Supervisión del Programa
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DGV	Dirección General de Vivienda
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSH	Dirección de Sistema Habitacional
EBP	Estrategia del Banco con el País
ENH	Encuesta Nacional de Hogares
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNV	Fondo Nacional de Vivienda
FOVIS	Fondos Obligatorios de Vivienda de Interés Social
ICT	Instituto de Crédito Territorial
INURBE	Instituto de Vivienda y Reforma Urbana
IPPR	Índice de Población en Pobreza Relativa
LPI	Licitación Pública Internacional
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
OC	Capital Ordinario
ONG	Organización No-Gubernamental
OPVs	Organizaciones Populares de Vivienda
PCR	Project Completion Report
PMA	Plan de Manejo Ambiental
POAs	Planes Operativos Anuales
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTI	Poverty Targeted Investment
RO	Reglamento Operativo
RSS	Red de Solidaridad Social
SEQ	Social Equity/Poverty Reduction
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGA	Sistema de Gestión Ambiental
SISBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios
SMM	Salarios Mínimos Mensuales
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UTCCF	Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar
VIS	Vivienda de Interés Social
VMVDT	Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial



# COLOMBIA

## PRÉSTAMOS BID

### APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>10,113,041</b>	
DESEMBOLSADO	9,190,295	90.87 %
POR DESEMBOLSAR	922,746	9.12 %
CANCELADO	978,993	9.68 %
AMORTIZADO	4,714,784	46.62 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	9,296,527	91.92 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	754,656	7.46 %
OTROS FONDOS	61,858	0.61 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>4,475,511</b>	
CAPITAL ORDINARIO	4,287,868	95.80 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	187,358	4.18 %
OTROS FONDOS	285	0.00 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	549,942	5.43 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	512,425	5.06 %
ENERGÍA	2,728,166	26.97 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	715,347	7.07 %
EDUCACIÓN	86,121	0.85 %
SALUD Y SANEAMIENTO	735,864	7.27 %
MEDIO AMBIENTE	131,047	1.29 %
DESARROLLO URBANO	405,575	4.01 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	2,338,222	23.12 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	1,875,866	18.54 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	34,466	0.34 %



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Colombia

### Programa Tentativo de Préstamos

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">CO0268</a>	Programa de Emergencia Social	1,250.0	APROBADO
<a href="#">CO0258</a>	Apoyo Fortalecimiento Procuraduría General Nación	14.0	APROBADO
<a href="#">CO0265</a>	Programa de Reforma de Salud y Seguridad Social	400.0	
<a href="#">CO0241</a>	Programa de Vivienda Social	150.0	
<a href="#">CO0139</a>	Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Servicios de Salud	70.0	
<a href="#">CO0266</a>	Programa de Modernización de la Administración Pública Nacional	16.0	
<b>Total - A : 6 Proyectos</b>		<b>1,900.0</b>	
<b>TOTAL 2003 : 6 Proyectos</b>		<b>1,900.0</b>	

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">CO0262</a>	Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental	35.0	
<a href="#">CO0270</a>	Programa de Regulación de Servicios Públicos	N/A	
<a href="#">CO0263</a>	Privatización y Concesiones Infraestructura II	20.0	
<a href="#">CO0267</a>	Saneamiento Ambiental de Bogotá - Etapa I	50.0	
<a href="#">CO1001</a>	Programa de Apoyo al Sector Transporte	200.0	
<b>Total - A : 5 Proyectos</b>		<b>305.0</b>	
<b>TOTAL - 2004 : 5 Proyectos</b>		<b>305.0</b>	

**Total Sector Privado 2003 - 2004 0.0**

**Total Programa Regular 2003 - 2004 2,205.0**

**\* Proyectos del Sector Privado**





# COLOMBIA

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1997	8	240,083	185,506	77.27 %
1997 - 1998	8	208,627	163,017	78.14 %
1999 - 2000	4	344,100	138,445	40.23 %
2001 - 2002	5	500,700	400,325	79.95 %
2003	2	1,264,000	750,000	59.34 %
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>\$2,557,510</b>	<b>\$1,637,293</b>	<b>64.02 %</b>

## PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANA

(CO-0241)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	República de Colombia		
<b>Garante:</b>	República de Colombia		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) por medio del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (VMVDT)		
<b>Monto y fuente:</b>	IDB: (OC)	US\$	150 millones
	Local:	US\$	125 millones
	Total:	US\$	275 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	25	años
	Período de Gracia:	4,5	años
	Desembolso:	4,5	años
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	US\$ de la Facilidad Unimonetaria	
<b>Objetivos:</b>	El objetivo general 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.		
<b>Descripción:</b>	El programa financiará los siguientes componentes:		
	<b>1. Subsidios para vivienda social urbana (US\$255,4 millones)</b>		
	a. <b>Subsidios para adquisición o construcción de vivienda nueva.</b> El programa financiará un total de aproximadamente 61.000 subsidios para la adquisición de soluciones de vivienda, dirigidas mayoritariamente a hogares urbanos con ingresos de uno y dos Salarios Mínimos Mensuales (SMM).		
	b. <b>Subsidios para mejoramiento de vivienda.</b> Se financiarán 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).** Se financiará el desarrollo del sector en cuatro áreas estratégicas:

- a. **Fortalecimiento del VMVDT (US\$1,1 millón).** Se financiará: (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 macrounificación para generación de vivienda social. Además se financiará 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 financiará 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).** Prevé 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 financiará el costo de administración de los dos componentes del programa (US\$12,8 millones) incluyendo los gastos del Fondo Nacional de Vivienda (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 y auditoría externa (US\$1,4 millón).

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

La estrategia del Banco con el país establece tres áreas fundamentales para el período 2003-2006: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de

reforma de Estado. La presente operación contribuye de forma directa al logro de todos estos objetivos.

La política operativa del Banco para el sector (OP-751), identifica como prioridad el mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos ingresos, mejorar la eficiencia en el gasto público asignado al sector y promover el desarrollo de mercados eficientes en el sector. La operación bajo consideración responde de forma directa a los objetivos de esta política.

**Coordinación con otras instituciones oficiales de desarrollo:**

Durante la preparación del presente programa el Banco coordinó acciones con la Corporación Andina de Fomento (CAF) la cual otorgó al Gobierno Colombiano un financiamiento de US\$25 millones, en el marco de un préstamo de US\$300 millones, para financiar los subsidios de vivienda social del primer semestre de 2003. El Banco apoyó a la CAF con documentación técnica en la preparación de su operación. Por otro lado, el programa recibirá apoyo de una cooperación técnica financiada con recursos del Fondo Japonés (TC-0301024-CO), para asistir en el arranque del sistema de monitoreo y del subcomponente de microcrédito de la operación. Adicionalmente, el programa fue asesorado por técnicos de UN-HABITAT durante su formulación, aprovechando un convenio interinstitucional entre el Banco y este organismo.

**Revisión social y ambiental:**

**Impactos.** Como parte de la preparación de la presente operación, se realizó un análisis de impacto socio-ambiental, en los cuales los impactos son, en su mayoría, positivos. Los impactos negativos potenciales están circunscritos al momento de ejecución de las obras de construcción y serán mitigados adoptando técnicas y procedimientos vigentes, respaldados por la legislación ambiental.

**Inclusión social.** La dimensión de género y etnia está contemplada en el diseño del programa. En el primer caso, se atribuye mayor puntaje a los hogares donde la mujer asume la condición de cabeza de familia. En el segundo caso, se prevé que las condiciones establecidas para ingresar al programa no generen ninguna limitación de participación de etnias en el programa.

Las organizaciones civiles desempeñan un importante papel en la implementación del sistema de subsidios. Un número considerable – alrededor del cuarenta por ciento– de las soluciones de vivienda financiadas con subsidios en el programa son construidas colectivamente a través de organizaciones civiles. En general, los integrantes de esas organizaciones participan activamente en la elección del terreno, y en el diseño urbanístico y arquitectónico de la vivienda típica a edificar. En muchos casos los usuarios también participan en la producción de sus soluciones de vivienda, sea por autoconstrucción o gestión colectiva, así como en la inspección y supervisión del proceso de construcción por contratistas.

## **Beneficios**

A través del componente de subsidios, más de 70.000 familias de bajos recursos verán mejoradas sus condiciones habitacionales mediante la adquisición de una vivienda nueva, o el mejoramiento de las que habitan en la actualidad. A su vez, tendrán acceso a servicios públicos básicos, y a un entorno ambiental más saludable y seguro. Adicionalmente, la inversión en viviendas reactivará el sector de la construcción, lo cual tendrá efectos positivos sobre el nivel general de actividad económica y de empleo. También existen otros beneficios sociales y económicos -directos e indirectos-, que se describen detalladamente en los párrafos 4.6 a 4.19.

El componente de fortalecimiento institucional al dotar a las instituciones que administran el SFV de un sistema de información y monitoreo permitirá detectar y corregir posibles desvíos en los lineamientos básicos de la política VIS. Además, al proveer al VMVDT de una red nacional de información, permitirá mejorar el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sectoriales. Adicionalmente, al fortalecer a los municipios, se comenzará a introducir en ellos mecanismos de control y supervisión, buenas prácticas de formulación de proyectos de inversión en el sector, e instrumentos que les permitan realizar una planificación racional del uso del suelo.

## **Riesgos:**

**Novedad del sistema de ejecución de subsidios.** La ejecución del sistema de subsidios del FNV descansará en una estructura institucional y procedimientos operativos nuevos, sólo parcialmente puestos a prueba en el terreno. Aunque el diseño del nuevo sistema ha sido cuidadosamente elaborado, con mucha atención al detallamiento de funciones y responsabilidades de los diferentes participantes – por la novedad del sistema, continua existiendo algún riesgo de que algunos elementos del sistema no funcionen como previsto, afectando negativamente su desempeño. Para mitigar este riesgo, se ha creado un riguroso sistema de monitoreo y retroalimentación del programa y de todas las entidades participantes, el cual servirá para mantener informado al FNV, el VMVDT, la UCP y, en particular, el Comité de Supervisión del Programa (CSP) – especialmente creado para evaluar el progreso del programa e introducir ajustes de diseño y/o procedimientos, cuando fuera necesario.

**Conflictos de interés de Cajas de Compensación.** Bajo el nuevo sistema de administración de subsidios, las Cajas de Compensación serán responsables por el proceso de postulación y selección de beneficiarios de los subsidios del FNV. A la vez, las mismas instituciones continuarán administrando su propio sistema de subsidios Vivienda Interés Social (VIS), para sus afiliados, financiado con recursos propios. Para la mayoría de Cajas, esta doble función no genera conflictos de interés, dado que, por ley, cuando una Caja dispone de sus propios recursos para subsidios VIS, los afiliados de esas Cajas solamente pueden postularse al

sistema de subsidios interno de la Caja. No obstante, para un número reducido de Cajas, sin suficientes fondos para financiar su propio sistema de subsidios, los afiliados de éstas tienen derecho a postularse al sistema de subsidios del FNV, generando un riesgo de que los afiliados de las Cajas reciban trato preferencial en el proceso de postulación. Para mitigar este riesgo, los sistemas de monitoreo del programa prestarán especial atención al seguimiento de los procesos de postulación en estas Cajas, asegurando: (i) una fuerte divulgación de convocatorias de subsidios a toda la comunidad, incluyendo especialmente a no-afiliados; y (ii) verificando que el proceso de postulación y selección efectivamente cumplió con la normatividad establecida.

También existe riesgo de conflicto de interés en el caso de Cajas que hayan desarrollado filiales propias de construcción de vivienda social. En estos casos, en teoría, las Cajas podrían limitar la oferta abierta de soluciones de vivienda a hogares beneficiarios de subsidios otorgados por las mismas Cajas. Para evitar este riesgo, se ha estipulado en el convenio entre el FNV y la UTCCF que sólo se podrán aplicar los subsidios del FNV a viviendas construidas por oferentes no asociados a las Cajas.

**Financiamiento complementario a subsidios.** La limitada oferta de crédito para hogares de bajos ingresos en el país produce como riesgo que algunos beneficiarios del programa no cuenten con suficiente financiamiento complementario (al subsidio y ahorro propio) para cubrir el costo total de las viviendas ofrecidas en el mercado. Para mitigar este riesgo, el programa canalizará aproximadamente un 73% de sus recursos de subsidios hacia soluciones de vivienda que requieren poco o ningún financiamiento crediticio. Adicionalmente, mediante el componente de desarrollo institucional y sectorial, se creará un mecanismo de asistencia técnica en el VMVDT para reforzar a un grupo de intermediarios financieros, estratégicamente importantes en el mercado de crédito VIS, con vistas a ampliar su oferta de microcrédito a beneficiarios del programa (§2.d) a §2.26).

**Condiciones contractuales especiales:**

Las condiciones previas al primer desembolso incluyen:

- a. Evidencia del establecimiento del CSP (§3.2) y de la UCP, incluyendo la contratación de su personal (§3.7);
- b. Suscripción de contrato de servicios con la entidad operadora y la entidad fiduciaria, así como acuerdos de participación con FINDETER y el Banco Agrario (§3.20);
- c. Evidencia, a satisfacción del Banco, del funcionamiento adecuado del sistema de información provisorio para la administración de subsidios (§3.21); y

- d. Vigencia del Reglamento Operativo (RO) del programa (¶3.24).

**Evaluación intermedia:** A los 18 meses de iniciado el programa o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos, cualquiera que sea primero, se revisará el cumplimiento de los indicadores de desempeño del programa, con particular atención a los subcomponentes de desarrollo institucional y sectorial (¶3.42 ).

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (¶4.21). Sin embargo, el Prestatario no utilizará el 10 % del financiamiento adicional (¶4.22).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna.

**Adquisiciones:**

Los montos límites sobre los cuales las adquisiciones de este proyecto se realizarán por licitación pública internacional (LPI) son: US\$350.000 para bienes; US\$200.000 para servicios de consultoría y US\$2,5 millones para obras.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Contexto macroeconómico

- 1.1 El gobierno de Colombia al asumir el poder en agosto del 2002, enfrentó los efectos económicos y sociales de un estancamiento prolongado y un importante desbalance fiscal, ambos en el contexto del escalamiento del conflicto armado. En respuesta a estos desafíos, el nuevo gobierno definió un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit y dinamizar la economía, y una estrategia alternativa con respecto al conflicto. Estas políticas han empezado a tener un impacto favorable sobre la economía colombiana, mostrándose señales de reactivación productiva. Si bien durante el 2002 la tasa de crecimiento no supera el 1,6% (ligeramente mayor que en el 2001), las expectativas para los siguientes años son moderadamente positivas y crecientes.
- 1.2 Para dinamizar la economía en el mediano plazo, se espera que además del sector industrial, la agricultura, construcción, comercio y servicios sean los principales sectores que contribuyan a alcanzar las meta de crecimiento. Bajo esta estrategia, la construcción es uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento, sobre todo después de haber mostrado una significativa contracción desde 1999 (24,5% en 1999 y 0,9% en 2000). En la actualidad las actividades del sector se concentran principalmente en la vivienda social y vivienda de estratos medios y altos, como resultado de la fuerte disminución en la construcción pública. Es importante destacar que la reciente contracción del sector ha tenido efectos negativos en el crecimiento de otros sectores como son la producción de materiales e insumos y en el mercado laboral, especialmente de los trabajadores semi calificados.

### B. El mercado de vivienda social en Colombia – principales características

#### 1. Urbanización y déficit habitacional

- 1.3 En el año 2003 la población colombiana alcanzaría 44,5 millones de habitantes, de lo cual más del 70% residiría en áreas urbanas. Con esta base poblacional, y una tasa anual de crecimiento demográfico de 1,8%, cada año se conforman aproximadamente 200.000 nuevos hogares en el país (150.000 en áreas urbanas), lo cual representa un buen proxy de la demanda anual por vivienda nueva. En comparación, de acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), durante los últimos cinco años el promedio anual de nuevas soluciones de vivienda construidas en Colombia – incluyendo construcción formal e informal – alcanzó un promedio de 120.000 unidades, arrojando una brecha de 80.000 en la oferta anual de nuevo stock de vivienda.
- 1.4 Acumulativamente, el déficit habitacional *cuantitativo* -- midiendo la diferencia entre el parque total de viviendas en el país y el número total de hogares – alcanzó 1.100.000 unidades en el año 2001, en las zonas urbanas del país<sup>1</sup>. A lo anterior se necesita sumar el déficit *cualitativo* de vivienda, es decir, las viviendas que

---

<sup>1</sup> Extrapolación de la Encuesta Nacional de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).



requieren mejoramiento por defectos físicos o insuficiente dotación de infraestructura básica – típicamente de construcción informal. Con base en datos censales, el déficit *cualitativo* se estimó en 975.000 viviendas adicionales para el mismo año, arrojando un déficit acumulado total –cuantitativo y cualitativo -- de más de dos millones de unidades, equivalente al 30% de hogares urbanos del país.

## 2. Segmentación del mercado

- 1.5 El mercado de vivienda en Colombia puede dividirse según tres grandes agrupaciones o segmentos socioeconómicos. El primero, constituido por familias con ingresos por debajo de dos Salarios Mínimos Mensuales (SMM) (US\$250), representa el 40% más pobre del país. Debido a su limitada capacidad de pago, estas familias solamente pueden resolver sus aspiraciones de vivienda propia por una de dos vías: (i) apoyo del Estado y, en menor escala, las Cajas de Compensación Familiar (CCF)<sup>2</sup>, a través del sistema de Subsidios Familiares de Vivienda (SFV); o (ii) el sector informal – urbanizadores piratas, invasión de terrenos o autoconstrucción progresiva en lote propio. Por vía del sistema SFV, en este segmento el Estado otorga subsidios de US\$2.600 por hogar, en promedio, facilitando la adquisición de unas 30.000 a 35.000 viviendas nuevas por año, a precios de venta que tienden a concentrarse entre US\$3.500 y US\$7.000. Las viviendas financiadas por el sistema SFV en este segmento son producidas principalmente por organizaciones populares de vivienda (OPVs) y, en menor escala, por empresas privadas. Se estima que la producción derivada del sistema de subsidios familiares de vivienda cubre un 40% de las necesidades anuales de nuevas viviendas para este segmento, lo demás atendiéndose a través del mercado de construcción informal y el mercado de alquiler.
- 1.6 El segundo segmento, constituido por familias con ingresos medios bajos – entre dos y cuatro SMM (US\$250 a US\$500), es decir, entre aproximadamente el cuarto y el sexto decil de ingreso – representa un 28% del total de hogares del país. Sus necesidades de vivienda nueva se concentran en soluciones a precios de venta que se concentran entre US\$5.000 y US\$12.000, ofrecidas por empresas inmobiliarias especializadas en construcción de vivienda de interés social (VIS)<sup>3</sup>. El financiamiento de estas viviendas se logra principalmente a través del mercado de crédito inmobiliario, el ahorro propio de las familias y, para aproximadamente un 40% de este segmento (23.000 hogares por año, en promedio) subsidios provenientes del sistema SFV. Cabe señalar que el valor promedio de los subsidios en este segmento es de solamente US\$1.800 por hogar, otorgados en su mayoría por las CCFs.
- 1.7 El tercer segmento de mercado constituido por hogares con ingresos superiores a cuatro SMM corresponde al 32% del total de los hogares. Las necesidades de vivienda de estas familias, dirigidas a unidades con precios de venta superiores a US\$17.000 (el techo establecido por ley para vivienda social), son atendidas

---

<sup>2</sup> Las CCFs son entidades privadas, sin fines de lucro, que proveen una gama de servicios sociales a afiliados, incluyendo subsidios de vivienda social, sujeto a la misma normatividad definida para todo el sistema SFV. Aunque algunos de sus subsidios alcanzan a hogares de uno-dos SMM, la mayoría son dirigidos a hogares con ingresos superiores a dos SMM.

<sup>3</sup> La *vivienda de interés social* (VIS), de acuerdo a la Ley 388 de 1997, se refiere a toda vivienda cuyo costo es inferior a 135 SMM (aproximadamente US\$17.000).

exclusivamente por el sector formal de construcción y de crédito hipotecario, apoyados por algunos incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno central.

### 3. Capacidad de pago

- 1.8 La posibilidad de adquirir una vivienda formal, depende de tres fuentes de financiamiento: ahorros familiares; crédito; y subsidios vía el sistema SFV. En el cuadro I-1 se resume cómo estas fuentes se combinan para determinar el poder de compra de vivienda social para hogares con ingresos hasta cuatro SMM.

**Cuadro I-1**

Ingreso promedio		Decil de ingreso	Capacidad de pago mensual US\$	Máximo Crédito US\$ (A)	Capacidad de ahorro US\$ (B)	Poder de compra US\$ (A+B)	Poder de compra con subsidios US\$
SMM	US\$						
Entre 0 y 2	117	1 a 3	35	1500	710	2210	4.810
Entre 2 y 4	299	4 a 6	90	7260	1100	8360	10.160

Fuente: BID en base a documento CONPES 3200 y datos del DNP.

### 4. Mercado de crédito

- 1.9 Si bien los bancos que integran el sector financiero formal, incluidas las cajas de vivienda especializadas y, en menor medida, los multibancos, están participando diligentemente en la concesión de préstamos para vivienda social, suelen limitar los préstamos que otorgan a personas cuyos ingresos equivalen aproximadamente a dos salarios mínimos o más. Conocen a fondo el sector y tienen una amplia experiencia. Una familia que recurra al subsidio para vivienda y disponga de un historial de ahorros y un ingreso comprobado, no encarará mayor dificultad para obtener una hipoteca. El sector financiero formal también considera elegibles a quienes trabajan en el sector informal o por cuenta propia, aunque por lo general suele exigirles ingresos más elevados (tres salarios mínimos) a efectos de que cumplan los requisitos establecidos en las normas de suscripción de valores, por cuanto a estas personas les resulta más difícil comprobar su historial de ingresos y sus ingresos suelen ser más inestables. Si bien los bancos aducen trabajar con programas de vivienda social en todo el país, los préstamos de hecho se limitan a centros urbanos donde esas instituciones tienen sucursales.
- 1.10 Existe una renuencia en la mayoría del sector financiero formal a otorgar hipotecas para viviendas cuyo valor es inferior a 70 salarios mínimos (US\$8.750) o préstamos por montos inferiores a 10 salarios mínimos (US\$1.250) a raíz del riesgo percibido. Los costos administrativos, vale decir, suscripción de valores, administración del préstamo, cobro, etc., son elevados en comparación con el valor de una hipoteca normal. Por otra parte, el valor de la garantía es muy bajo porque el valor de reventa es limitado, y la ejecución de la garantía es costosa y toma tiempo (tres a cuatro años para ejecutar una garantía). Es de esperar, sin embargo, que la nueva legislación aprobada en 2003 reduzca ligeramente esos costos y retrasos. Por último, la percepción que existe en torno al riesgo de incumplimiento es sumamente elevada, ya que hasta un 60% del ingreso podría tener que destinarse a pagos de hipoteca, servicios públicos y transporte, con lo que el excedente para alimentos, ropa y gastos imprevistos es mínimo.

- 1.11 Algunas pocas instituciones financieras formales han hecho el intento de ofrecer préstamos para vivienda a microempresarios con fines de ampliación o rehabilitación de hogares existentes, ya que la vivienda suele ser también el lugar de trabajo. Estos préstamos se otorgan a un grupo selecto de prestatarios a tasas de interés de mercado (no sujetas al tope impuesto por la Corte Constitucional a las tasas hipotecarias)<sup>4</sup>, por un máximo de cinco años. Hasta hace poco el tamaño de este mercado era bastante reducido debido al riesgo jurídico percibido. Sin embargo, a raíz de la reciente promulgación de la ley de financiamiento al microcrédito (Ley 795), es de esperar que crezca<sup>5</sup>.
- 1.12 Por último, hay una serie de cooperativas o asociaciones de crédito que participan en el mercado de vivienda, algunas en calidad de entidades especializadas en el financiamiento de vivienda, las cuales frecuentemente están vinculadas a una de las organizaciones populares de vivienda que construyen viviendas de manera colectiva. Ese tipo de instituciones están más dispuestas a trabajar con familias cuyos ingresos son inferiores a dos salarios mínimos, ofreciéndoles préstamos para vivienda nueva o para rehabilitación. Esta última modalidad de préstamo se otorga por 3 a 5 años, estando sujeto a tasas de interés que oscilan entre 21% y 29%. Suelen exigir saldos de compensación, generalmente del 25% del monto del préstamo, lo cual arroja una tasa nominal efectiva del 28% al 38% (la tasa real oscila entre 20% y 30%).
- 1.13 No obstante, las cooperativas, los bancos y demás prestamistas de microfinanciamiento suelen ser más frágiles desde un punto de vista financiero, acusando elevadas tasas de mora. Más aún, carecen de acceso a financiamiento a largo plazo, lo cual les obliga a depender de depósitos a corto plazo para financiar préstamos para vivienda a más largo plazo. Estas instituciones posiblemente podrían aprovechar las oportunidades de titularización que existen en la actualidad.

### **C. Evolución de la política de vivienda social**

- 1.14 Entre los años 1939 y 1991, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) fue el ente estatal encargado de atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos. El ICT desarrollaba directamente todas las acciones que conforman el ciclo de producir una vivienda, es decir, se encargaba de la planificación, diseño, construcción, asignación, y finalmente del financiamiento de largo plazo que requerían los beneficiarios, entregando créditos con tasas fuertemente subsidiadas.
- 1.15 Con el tiempo el ICT evidenció altos grados de ineficiencia administrativa y morosidad de su cartera hipotecaria. Esta, entre otras causas, llevaron a que el Gobierno Nacional decidiera, a comienzos de los años noventa, proceder a su liquidación y a redefinir la política y sistemas de subsidio para vivienda social,

---

<sup>4</sup> En 2000 la Corte Constitucional y el Banco Central dispusieron que para que el sistema de indexación de préstamos hipotecarios siguiera siendo coherente con la Constitución, las tasas de interés aplicables a créditos para vivienda tenían que estar sujetas a un tope equivalente a la inflación más 13,9% (inflación más 11% en el caso de vivienda social).

<sup>5</sup> En virtud de la Ley 795 se crea una categoría especial de préstamo para préstamos para vivienda por debajo de 25 salarios mínimos (US\$3.125) y un vencimiento máximo de cinco años, lo cual permite a las instituciones de préstamo cobrar comisiones de crédito que superan el tope impuesto por la Corte Constitucional a las tasas de interés.

enmarcándolos dentro de un nuevo marco del gobierno como facilitador de oferta privada junto con el uso de subsidios directos a la demanda, haciendo de Colombia uno de los países pioneros en la modernización de su política de vivienda social.

## **1. Creación del Sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)**

- 1.16 En el año 1991 se creó el sistema de SFV. Este consiste en un aporte del Estado o una CCF a hogares de menores ingresos para que, junto con su ahorro previo y, si fuera el caso, un crédito complementario, pueda adquirir o construir una solución de vivienda directamente del mercado.
- 1.17 En la primera fase de aplicación del SFV, hasta 1998, el sistema pasó por una larga curva de aprendizaje, demorando en consolidarse lo suficiente para crear un clima de confianza por parte de beneficiarios y oferentes. Con el tiempo el sistema fue adquiriendo estabilidad, alcanzando finalmente atender las necesidades habitacionales de un número importante de familias cada año.
- 1.18 No obstante, algunos aspectos del sistema continuaban problemáticos, tales como: (i) el bajo monto del subsidio, que cubría en promedio sólo un 30% del valor total de la vivienda, limitó fuertemente el acceso al sistema de familias con baja capacidad de ahorro y limitado acceso al sistema crediticio, lo que se agravó al eliminar el ahorro previo programado como requisito para optar al SFV; (ii) los mecanismos de asignación estuvieron permeados por intereses de carácter político, lo cual restó transparencia y credibilidad al sistema; y (iii) las continuas variaciones en las reglas del sistema, particularmente respecto a los tipos de soluciones de vivienda elegibles y los montos asignados al sistema por el presupuesto nacional dificultaron la participación y credibilidad en el sistema por parte de oferentes del sector privado.

## **2. Ajustes a la política de subsidios**

- 1.19 Para atender a estas falencias, y con apoyo de una cooperación técnica del Banco (ATN/SF-6271-CO), el gobierno realizó un estudio sistemático de su política de vivienda social, a raíz de lo cual resolvió poner en vigencia, a fines de 1999, una nueva normatividad para el sistema SFV, los principales aspectos de lo cual se refieren a: (i) aumentar el monto del subsidio para cubrir, en promedio, un 60% del valor total de la vivienda; (ii) la aplicación del sistema de ahorro programado como requisito para optar al subsidio; y (iii) mejoramiento de la eficacia y transparencia del sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad, promoción, asignación y pago del subsidio a las familias.
- 1.20 Para mejorar la estabilidad presupuestaria del sistema, la misma ley estableció que, durante un periodo de cinco años a partir del año 2000, el Presupuesto Nacional deberá asignar, como mínimo, el equivalente a US\$55 millones, destinados a financiar VIS.

## **D. Marco institucional del sector**

- 1.21 La misma norma jurídica que creó el SFV en 1991 reemplazó al ICT con una nueva entidad, el Instituto de Vivienda y Reforma Urbana (INURBE), encargada

de administrar subsidios de vivienda urbana fundamentalmente para hogares con ingresos de cero a dos SMM. A pesar de un desempeño cuantitativo relativamente satisfactorio – alcanzando colocar un promedio de 20.000 subsidios por año – la institución recibió severas críticas, por razones de ineficiencia y falta de transparencia. Una de las deficiencias claves era la tecnología de información utilizada por INURBE para la administración de subsidios. En primer lugar, no se disponía de una tecnología de seguridad de acceso al sistema – por vía de bitácoras transaccionales – que permitiera monitorear y controlar intervenciones no autorizadas. Debido a esto, el sistema estaba expuesto a riesgos de alteración de información – sobre postulantes y proyectos de vivienda – y la consiguiente manipulación del proceso de selección de beneficiarios y de proyectos elegibles. En segundo lugar, al no contar con bancos de datos completos y tecnología de procesamiento en línea, el sistema de INURBE no permitía una adecuada verificación de los datos presentados por hogares postulantes y firmas constructoras en la asignación de subsidios.

- 1.22 Como resultado, después de un periodo de estudio de alternativas<sup>6</sup>, a comienzos de 2003 el nuevo Gobierno encaró un plan de reforma y reestructuración institucional del sector habitacional que está siendo apoyado por el presente programa. Una de las primeras medidas de reforma fue reforzar la función de entidad rectora del sector, creando el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (VMVDT), dentro de un nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Paralelamente, se decretó la eliminación del INURBE, creando una nueva entidad, el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), adscrita al VMVDT, para orquestar el sistema.
- 1.23 **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).** En lo que hace al sector vivienda, este Ministerio, a través del VMVDT, tiene como funciones la formulación y la coordinación de las políticas, planes y programas en materia habitacional integral y ordenamiento territorial. Para consolidarse en sus nuevas funciones rectoras el VMVDT requerirá de apoyo técnico y logístico del programa en su proceso de arranque (ver ¶2.a) a ¶2.15 ).
- 1.24 **Fondo Nacional de Vivienda (FNV).** Esta entidad, cuyo Director Ejecutivo es a su vez el Director de la Dirección del Sistema Habitacional del VMVDT, sustituyó al INURBE. A diferencia del sistema administrado por el INURBE, que era altamente centralizada, bajo el nuevo sistema se utilizarán terceros, tanto desde la publicidad y promoción del SFV hasta el desembolso final de los subsidios y el control de cada una de las etapas del proceso (ver ¶3.11 a ¶3.21). En lo que respecta a los procesos financieros, se contratará una entidad fiduciaria para el desembolso de subsidios a los beneficiarios. En el nuevo esquema adoptado para la tramitación de los subsidios de vivienda, el FNV establecerá un nuevo sistema de información y monitoreo que asegure seguridad y un mayor control y eficiencia de las operaciones. El programa apoyará en el diseño e implantación de estos sistemas (ver ¶4.22 y ¶2.23).

---

<sup>6</sup> Incluyendo, en la ATN 6271 financiada en 1998 por el Banco, una propuesta para la tercerización del sistema de información de los subsidios que administraba INURBE.

- 1.25 **Cajas de Compensación Familiar (CCF).** Las CCF son las principales entidades privadas que participan del sistema de SFV, y como tal, las únicas que junto con el FNV (EX-INURBE), desarrollan todo el proceso de postulación, asignación y pago del subsidio a la vivienda<sup>7</sup>. Creadas en 1954 con el objetivo de proveer servicios sociales y subsidios familiares a trabajadores de empresas asociadas, sus servicios sociales se han expandido considerablemente<sup>8</sup> y, desde 1990, incluyen el financiamiento del SFV. Su base original de ingresos proviene de un aporte patronal equivalente al 4% de la nómina de las empresas asociadas. Este aporte, que hoy alcanza aproximadamente US\$500 millones para el total de 55 Cajas en el país, se ha venido ampliando cada año con ingresos adicionales, principalmente de negocios conexos en salud, educación y mercados. Dependiendo del tamaño de la Caja, éstas dedican entre el 5% y el 27% al financiamiento del SFV.
- 1.26 Las Cajas cuentan con una buena capacidad de gestión en el área de subsidios de vivienda de interés social<sup>9</sup>. Estadísticas para el año 2001 y 2002 muestran un promedio anual de aproximadamente 25.600 subsidios entregados con un valor promedio de US\$67 millones. Alrededor del 42% de estos subsidios fueron a beneficiarios de hasta dos SMM y el resto a beneficiarios de dos a cuatro SMM. Además de los subsidios administrados con sus propios recursos, bajo el nuevo sistema de administración de subsidios del FNV, a partir de diciembre del 2002 las Cajas comenzaron a asumir responsabilidad sobre el procesamiento de postulaciones a subsidios del FNV también. En lo que va de este año, las Cajas ya han procesado 10.500 asignaciones de subsidios del FNV y se espera el procesamiento adicional de otras 4.500 en lo que resta del año. La inspección, vigilancia y control de las CCF está a cargo de la Superintendencia de Subsidio Familiar la que emite los estándares y regula la periodicidad de informes que las CCF deben presentar. Todos estos informes están abiertos y disponibles al público en general.
- 1.27 **Entidades territoriales.** De acuerdo a las disposiciones legales vigentes, a las entidades territoriales<sup>10</sup> les corresponde un rol cada vez más importante en el sector habitacional, sea en el financiamiento directo de proyectos de vivienda social y de mejoramiento de barrios, sea más indirectamente mediante la provisión de infraestructura básica y la regulación del uso de suelos. Del total de subsidios urbanos que otorga el gobierno central anualmente, aproximadamente un 40% reciben subsidios complementarios de gobiernos municipales para aumentar el subsidio total al hogar. Mediante este mecanismo, denominado de *esfuerzo municipal*, las entidades locales complementan el subsidio del gobierno central con recursos propios, generalmente en forma de terrenos y/o infraestructura. Asimismo, los municipios controlan la creación de nuevas urbanizaciones – mediante

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que existen algunas entidades públicas que, si bien llevan el nombre de “Cajas”, no están relacionadas con el sistema privado de las CCFs, (por ej., Caja de Retiro Militar; Caja de Previsión Social de Comunicaciones; y Caja Promotora de Vivienda Militar).

<sup>8</sup> Sus beneficios incluyen educación, salud básica, capacitación laboral, servicios bibliotecarios, crédito microempresarial, además de subsidios familiares de vivienda.

<sup>9</sup> El gobierno, a través del Programa de Reforma de Salud y Seguridad Social (CO-0265), financiado por el Banco, se ha comprometido a una serie de reformas orientadas a reforzar las CCFs.

<sup>10</sup> Principalmente, gobiernos municipales; en menor escala, gobiernos departamentales y corporaciones autónomas regionales.

instrumentos legales, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs), o la inversión directa en nuevas redes de infraestructura sanitaria y vial – y velando por la calidad de construcción de nuevos proyectos de vivienda, mediante licencias de construcción e inspección de obras.

#### **E. Experiencia del Banco y coordinación con otros donantes**

- 1.28 El Banco ha financiado diversos programas y cooperaciones técnicas del sector vivienda de Colombia. La más reciente se refiere al Programa de Reconstrucción del Eje Cafetero (CO-0243), aprobado en 1999, que apoyó la rehabilitación de infraestructura dañada por el terremoto de ese año. Mediante este programa se financiaron 15.000 subsidios para construcción o reconstrucción de soluciones de vivienda social en la zona del Eje Cafetero, donde se utilizó un sistema de ejecución del subsidio muy similar al que el FNV está implantando. Anterior a esta operación, el Banco participó en el sector por medio del Programa de Apoyo a la Red de Solidaridad Social (CO-0145), aprobado en 1995. El componente de vivienda social en este programa ascendió a un monto equivalente a US\$189 millones, de un préstamo de US\$250 millones.
- 1.29 El Banco también ha financiado dos cooperaciones técnicas de apoyo general al sector, incluyendo una consultoría en 1999 para evaluar y reformular la política de vivienda urbana del país (ATN/SF-6271-CO), cuyos resultados sirvieron de base para importantes reformas de la política ese año, y en 2002 un proyecto de modernización del sector vivienda en la Municipalidad de Manizales (ATN/SI-7845). Adicionalmente, el Banco está por aprobar una cooperación técnica (TC0301024-CO) financiada con recursos del Fondo Japonés<sup>11</sup>, que apoyará directamente la ejecución del presente programa, contribuyendo con (i) el diseño operativo y arranque del sistema de monitoreo del programa; y (ii) estudios especializados del mercado de vivienda, particularmente del mercado de crédito.
- 1.30 Durante la preparación del presente programa el Banco coordinó acciones con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y UN-HABITAT. El gobierno colombiano solicitó a la CAF un financiamiento de US\$25 millones para financiar los subsidios de vivienda social asignados por el FNV durante el primer semestre de 2003, es decir el periodo anterior a la ejecución del programa con el Banco. Como las operaciones del Banco y de la CAF financiarán el mismo sistema de subsidios, el Banco ha apoyado a la CAF con documentación técnica en la preparación de su operación. Además, el gobierno colombiano fue asesorado por técnicos de UN-HABITAT durante la formulación del programa con el Banco, aprovechando un convenio interinstitucional recientemente acordado entre ambos organismos.

#### **F. Evaluación de resultados del sistema SFV**

- 1.31 En los últimos años se han realizado tres estudios que evalúan diversos aspectos de la política VIS durante el período 1999-2001. El primero, resumido en un informe del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Social (CONPES) de junio del

---

<sup>11</sup> El proyecto, denominado “Estudios para la Preparación del Programa de Vivienda Social Urbana (TC0301024-CO)”, está previsto aprobarse a mediados de septiembre de 2003.

2001, analiza de manera sucinta los avances de la política, y el grado de focalización de la misma. Posteriormente, el BID solicitó a las autoridades nacionales la elaboración de una evaluación de resultados y de impacto del componente de vivienda social en el Programa de la Red de Solidaridad Social, cuyas conclusiones dieron lugar a otro informe CONPES en julio de 2002<sup>12</sup>. Por su parte, en febrero del 2001, el Banco contrató una evaluación independiente del sistema SFV para informar en mayor detalle la preparación de la presente solicitud de préstamo. Las principales conclusiones de estas evaluaciones se resumen a continuación.

- 1.32 **Focalización y equidad.** Los subsidios del INURBE se encuentran fuertemente focalizados en familias de menores ingresos. El 79% de beneficiarios de subsidios se clasificaron niveles uno o dos del sistema nacional de clasificación socioeconómica SISBEN. El 85% de beneficiarios tenía un ingreso mensual inferior a dos SMM, cerca del 75% pertenecía a los tres primeros deciles de ingreso, y el 74% se encontraba debajo de la línea de pobreza. En tanto, el 45% de los hogares beneficiados presentaban jefatura femenina, y el 60% de ellos más de cuatro miembros.
- 1.33 **Calidad de las viviendas.** Aunque se registraron mejoras significativas de accesibilidad y de condiciones básicas de urbanización para la mayoría de beneficiarios, un 8% de viviendas se encontraban vacantes por problemas de calidad de construcción y/o falta de servicios públicos. Adicionalmente, cerca de un 25% de las viviendas no contaban con el equipamiento sanitario mínimo definido en la normativa, careciendo de espacio independiente para el baño y/o de los elementos básicos que lo conforman. Con base en estos resultados, el programa contempla dar prioridad a la implantación de un sistema riguroso de control de calidad de las viviendas financiadas en el futuro con subsidios del FNV.
- 1.34 **Debilidad institucional de entidades territoriales.** El desempeño técnico de muchos gobiernos locales, sobre todo en la promoción de proyectos de vivienda social cofinanciados por esfuerzo municipal, ha mostrado importantes limitaciones técnicas. Según un estudio de la firma KPMG, más del 30% de los proyectos presentados por los municipios durante el segundo semestre del 2000 fueron rechazados por el INURBE. También existieron falencias en la supervisión de la calidad de las obras<sup>13</sup> y, en varios casos, incumplimiento en la ejecución de las obras de urbanización comprometidas. Por último, continúa habiendo un número significativo de gobiernos locales incapaces de cumplir con el requerimiento de POTs<sup>14</sup> exigido por el sistema SFV como criterio de elegibilidad de proyectos de vivienda social. Para atender a estas debilidades, mediante el programa se creará un mecanismo de asistencia técnica a entidades territoriales para fortalecer su capacidad de promoción y supervisión de proyectos de vivienda y de POTs.

---

<sup>12</sup> La investigación se basó en una muestra integrada por 1094 hogares (distribuidos en 10 departamentos y 37 municipios) que efectivamente recibieron las viviendas subsidiadas por el INURBE.

<sup>13</sup> La recepción de la obra, y consecuentemente el pago del subsidio, se verifican con bastante antelación a que la vivienda se encuentre en condiciones de ser habitada.

<sup>14</sup> Un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el conjunto de políticas, programas, y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la reglamentación para el uso del suelo.



- 1.35 **Verificación de niveles socioeconómicos de postulantes.** La selección de beneficiarios para el sistema de subsidios obedece a un proceso de postulación y selección que depende de datos socioeconómicos presentados por los postulantes y verificados por el FNV. La verificación de estos datos, a su vez, se facilita mucho cuando los hogares están inscritos en el sistema SISBEN, por lo cual se ha venido fomentando la “sisbenización” de postulantes desde el año 1996. Sin embargo, en el año 2002 un 33% de postulantes al sistema de subsidios continuaba fuera del SISBEN, lo cual limita fuertemente el control de los datos presentado por los postulantes. Para atender a estas debilidades, mediante el programa se ampliará la cobertura del SISBEN entre los postulantes al SFV, acordándose que, para el final del programa, no más de 15% de los beneficiarios del programa podrán carecer de ficha SISBEN<sup>15</sup>.

#### **G. Estrategia y aporte del Banco**

- 1.36 La Estrategia del Banco con el País (EBP) establece tres áreas fundamentales sobre las cuales se definen las acciones del Banco para el período 2003-2006: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables; y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de reforma de Estado.
- 1.37 En términos de las áreas fundamentales de la EBP, la operación contribuirá a los tres objetivos. Con el financiamiento el Banco apoyará la política de vivienda social del gobierno, a través del otorgamiento de subsidios a familias de bajos ingresos y el fortalecimiento y reestructuración institucional del sector. Simultáneamente, mediante los efectos multiplicadores del sector de la construcción, el programa apoyará los esfuerzos del país por estimular la economía y crear empleos.
- 1.38 **El aporte del Banco mediante la presente operación.** El programa propuesto refleja el aporte del Banco al desarrollo y fortalecimiento continuo del sector de vivienda social en Colombia. Mediante el diseño de esta operación, y su ejecución posterior, se procura preservar los logros alcanzado por el país durante los últimos 10 años en la administración de sistemas de subsidios de vivienda, sentando bases para el desarrollo de un nuevo sistema, funcionando con mayor transparencia, eficiencia y, por lo tanto, sustentabilidad. Durante la preparación del programa, por medio del intercambio de ideas entre el equipo técnico del gobierno y miembros del equipo de proyecto y consultores del Banco, se pudo brindar apoyo técnico al país en varias áreas estratégicas, tales como: (i) el diseño operativo de la nueva estructura institucional para administrar subsidios VIS; (ii) el diseño de un nuevo sistema de información para la administración de subsidios; (iii) priorización del rol de entidades territoriales en el sector y la definición de un plan de asistencia técnica para las mismas; (iv) definición de un plan de apoyo a la oferta de crédito VIS; (v) el diseño preliminar de una red nacional de información para los sectores

---

<sup>15</sup> Para la evaluación intermedia del programa, la cobertura del SISBEN no debería superar un 25% de beneficiarios (ver marco lógico).

de vivienda y desarrollo territorial; y (vi) un análisis del impacto económico del programa de vivienda social del gobierno, cuantificando aumentos esperados en producción y empleo.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos y descripción

- 2.1 El programa tiene como objetivo general apoyar al gobierno colombiano en sus esfuerzos por mejorar la provisión de vivienda social en áreas urbanas. Específicamente, con la operación se propone: (i) consolidar y financiar el nuevo sistema de gestión de subsidios para vivienda social urbana; (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.
- 2.2 Para cumplir estos objetivos, se propone un programa de US\$275 millones, incluyendo un préstamo del Banco por US\$150 millones, con tres componentes: (i) apoyo al sistema de subsidios para vivienda social; (ii) acciones de desarrollo institucional y sectorial; y (iii) administración y seguimiento del programa.

#### 1. Componente de subsidios para vivienda social urbana (US\$255,4 millones)

- 2.3 Mediante este componente se financiarán aproximadamente 71.000 subsidios destinados a apoyar a familias con ingresos mensuales mayoritariamente por debajo de dos SMM. Esta ayuda, sumada al aporte familiar, les permitirá: (i) adquirir o construir una vivienda completa; o (ii) en caso de poseer una vivienda precaria, poder completarla y/o mejorarla según sea el caso.

##### a) Subsidios para adquisición o construcción de vivienda nueva

- 2.4 El programa financiará subsidios para aproximadamente 61.000 nuevas soluciones de vivienda. Consistente con el principio de progresividad del sistema, se contemplan cuatro montos de subsidios ligados al tipo de solución de vivienda:

Cuadro II-1

Tipo de Vivienda	Población del Municipio	Costo Máximo		Monto de Subsidio		
	Nº Habitantes <sup>16</sup>	(SMM)	US\$ <sup>17</sup>	(SMM)	US\$	%
1	< 500.000	Hasta 40	5.000	23	2.875	58%
	>500.000	Hasta 50	6.250	23	2.875	46%
2		Hasta 70	12.500	16	2.000	16%
3	-	Hasta 100	12.500	16	2.000	16%
4	-	Hasta 135	16.875	10	1.250	7%

- 2.5 **Tipos de vivienda elegible.** Los tipos de vivienda elegibles se definen principalmente de acuerdo a su costo de construcción y las siguientes características mínimas:

- a. Vivienda tipo 1 (Vivienda Básica): un espacio de uso múltiple, con posibilidad de ser ampliado en el futuro; y

<sup>16</sup> En ciudades mayores a 500.000 habitantes, se otorga un mayor porcentaje de subsidio (con relación al costo total) para viviendas Tipo 1, debido a que el valor del terreno urbanizado es significativamente mayor en estas ciudades.

<sup>17</sup> Para el cálculo se ha utilizado 1 SMM = US\$125.

- b. Viviendas tipo 2, 3 y 4 (vivienda mínima): además de la vivienda básica, incluye espacios independientes para alcobas<sup>18</sup>.
- 2.6 Los cuatro tipos de vivienda deben incluir todas las obras de infraestructura, tanto públicas como domiciliarias, incluyendo redes de agua potable, sistemas de saneamiento y de manejo ambiental, electricidad, y vialidad.
- 2.7 **Modalidades de postulación y asignación de subsidios.** La postulación y asignación de subsidios para estas viviendas, se realiza conforme a cuatro modalidades de ejecución, descritas a continuación. El Reglamento Operativo (RO) del programa contiene los criterios de elegibilidad y requisitos de cada una de las modalidades, tanto para los oferentes de viviendas como para los demandantes.
- a. *Asignación ordinaria.* Las familias postulan a un subsidio de vivienda financiado exclusivamente con recursos del FNV, para adquirir una solución de vivienda directamente en el mercado. Con base en la demanda histórica, se espera otorgar bajo esta modalidad aproximadamente 18.500 subsidios para viviendas tipo 1, 2 y en menor proporción tipo 3 y 4.
  - b. *Construcción en sitio propio.* Las familias obtienen un subsidio para la construcción de una vivienda en un terreno urbanizado de su propiedad. El dominio del terreno debe estar inscrito oficialmente, a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante. Con base en la demanda histórica, la meta esperada de subsidios mediante esta modalidad es de aproximadamente 12.200 subsidios para viviendas tipo 1, 2 y 3.
  - c. *Esfuerzo municipal.* El subsidio del FNV es complementado por un subsidio adicional aportado por el gobierno local, generalmente en obras de infraestructura y/o terrenos. Solo pueden participar hogares con ingreso inferior a dos salarios mínimos. El subsidio combinado del FNV y la entidad local puede cubrir una elevada proporción del costo de la solución de vivienda, permitiendo atender a hogares con poco acceso al mercado de crédito. La meta esperada mediante esta modalidad, de acuerdo a demanda histórica, es de unos 20.500 subsidios para viviendas tipo 1, 2 y 3.
  - d. *Subsidios especiales.* Modalidad para atender a familias desplazadas por la violencia, víctimas de desastres naturales o actos terroristas. Para el caso de desplazados por la violencia, los beneficiarios deben estar inscritos en el Registro Único de Población Desplazada de la Red de Solidaridad Social. Para víctimas de desastres naturales y de actos terroristas, se requiere una certificación de la autoridad competente de la región, comprobando el acto. En todos estos casos, el FNV otorga el subsidio normal sin requerimiento de ahorro programado. Asimismo, para agilizar la solución de vivienda de estos hogares, el subsidio puede ser utilizado para financiar adquisición de viviendas usadas o reconstruir una vivienda dañada por desastre natural o violencia. Se

---

<sup>18</sup> La diferencia principal entre viviendas tipo 2, 3 y 4 está en el número de alcobas independientes incluidas, así como en su nivel de acabados.

estima, de acuerdo a tendencias recientes, otorgar aproximadamente 9.800 subsidios<sup>19</sup>.

**b) Subsidios para mejoramiento de vivienda.**

- 2.8 El programa financiará subsidios para familias que poseen una solución habitacional con una o varias carencias básicas, relacionadas a: debilidades estructurales; materiales de construcción inadecuados; insuficiente equipamiento sanitario o eléctrico; o insuficiente espacio habitable.

Las características básicas de estos subsidios se indican a en el cuadro II-2.

**Cuadro II-2**

Tipo de solución	Costo máximo		Monto de subsidio		
	(SMM)	US\$	(SMM)	US\$	%
<b>Mejoramiento vivienda</b>	Hasta 15	1.875	11,5	1.300	70

- 2.9 Para postular a este subsidio, las familias deben contar con el título de su propiedad individual, inscrito a nombre de cualquiera de los miembros de la familia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La postulación debe ser colectiva y concentrada geográficamente. La meta esperada de subsidios de mejoramiento es de aproximadamente 10.000 para los cuatro años del programa. Para lograr esta meta el programa cuenta con un plan de promoción y asistencia técnica, dirigido a apoyar la intermediación de gobiernos locales y organizaciones comunitarias.

**2. Componente de desarrollo institucional y sectorial (US\$3 millones)**

- 2.10 El objetivo de este componente es apoyar al país en el desarrollo del sector en cuatro áreas estratégicas: (i) fortalecimiento de la capacidad de gestión del VMVDT, como entidad rectora del sector; (ii) fortalecimiento de las entidades territoriales en funciones relacionadas con vivienda social; (iii) diseño e implantación de un nuevo sistema de información para la administración del SFV y para el seguimiento del mercado y la política global de vivienda; y (iv) fortalecimiento de la oferta de microcrédito en VIS, vía un plan de asistencia técnica a entidades oferentes.

**a) Fortalecimiento del VMVDT (US\$1,1 millón)**

- 2.11 Se llevará adelante una modernización administrativa y tecnológica del organismo, fortaleciendo además su capacidad de formulación de políticas y de monitoreo y regulación del sector. Específicamente, se desarrollarán acciones destinadas a dotar al organismo de: (i) herramientas de planificación estratégica y de estudios para formulación de política sectorial; (ii) sistemas de gestión interna, equipamiento, y readecuación de espacios físicos; y (iii) una red nacional de información para seguimiento del sector.
- 2.12 **Planificación estratégica y estudios sectoriales (US\$160.000).** Se financiará un ejercicio de planificación estratégica para el Vice Ministerio, para complementar el ejercicio preliminar realizado al momento de constituirse el Ministerio. También se han previsto fondos para estudios técnicos en áreas estratégicas de política sectorial que puedan surgir del ejercicio.

<sup>19</sup> De acuerdo al Reglamento Operativo del programa, no pudiendo superar a un 15% del número total de subsidios del programa.

- 2.13 **Sistemas de gestión interna, equipamiento y readecuación de espacios físicos (US\$540.000).** Se financiarán acciones destinadas a fortalecer los procesos y sistemas para la toma de decisiones y reorganizar el organismo (metodología de trabajo, estructura, personal y evaluación por resultados). Asimismo, se desarrollarán sistemas de información que permitan mejorar la operación diaria (mesas de entrada de documentación, circuito de expediente, consultas y reclamos, información al ciudadano). Además se proveerá al organismo de equipamiento informático básico y se realizará una readecuación de los espacios físicos del Viceministerio.
- 2.14 **Red nacional de información para el sector vivienda y desarrollo territorial (US\$410.000).** Una fuerte debilidad en la antigua Dirección de Vivienda era la falta de datos e información integrada del sector. Se financiará el diseño y desarrollo de un sistema de información que facilitará el acceso a indicadores estratégicos para el perfeccionamiento de la política habitacional del país – tales como: construcción de soluciones de viviendas, por tipo y por reparticiones territoriales; subsidios de vivienda otorgados por distintas instituciones; perfiles socioeconómicos de postulantes al sistema de subsidios; perfil de la población no atendida por el sistema SFV; y características de la cartera de crédito VIS. La Red ha sido concebida con mecanismos de servicios web de fácil acceso y bajo requerimiento de costos de instalación y mantenimiento. Su concepción fundamental está basada en acuerdos interinstitucionales de transferencia recíproca de información entre los participantes.
- 2.15 Para este propósito se financiará: la contratación de una firma consultora para el desarrollo de la red y del sistema de indicadores sectoriales; consultores individuales; adquisiciones de equipamiento de ofimática (redes, computadoras, impresoras y software), incluyendo actividades de capacitación complementaria.

**b) Asistencia técnica a gobiernos territoriales (US\$1,3 millón)**

- 2.16 Se identificaron tres áreas funcionales estratégicas para el sector habitacional donde los gobiernos locales desempeñan un papel central pero enfrentan muchas debilidades: (i) planificación y ordenamiento territorial; (ii) evaluación y supervisión de proyectos VIS; y (iii) técnicas para mejoramiento de barrios informales y renovación urbana.
- 2.17 **Asistencia técnica para formulación y/o mejoramiento de POTs (US\$400.000).** Una de las restricciones de los municipios para el acceso a fondos de VIS se deriva de su debilidad técnica en la preparación de POTs<sup>20</sup>. Sin el POT no es posible acceder a fondos VIS porque este instrumento es el que define el porcentaje de nuevo suelo urbano destinable a tal fin. Un 35% de los municipios no cuentan con POT aprobado y, con frecuencia, quienes lo poseen no han desarrollado ni aplicado los instrumentos de gestión del suelo en forma plena<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Un POT es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la reglamentación para el uso del suelo.

<sup>21</sup> Muchos municipios han aprobado formalmente sus POTs sin elementos importantes de programación, tales como: necesidades de VIS, porcentajes de nuevo suelo urbano para VIS, y prescripciones de dominio para VIS.

- 2.18 En consecuencia, se apoyará al VMVDT en el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para formular y/o mejorar sus POTs, mediante la contratación de servicios de consultoría para: (i) la elaboración de paquetes de asistencia técnica diferenciados de acuerdo a las principales categorías de municipios, (ii) puesta en prueba de los paquetes de asistencia técnica, en al menos 10 proyectos piloto; (iii) implementación definitiva de los paquetes de asistencia técnica, en al menos 25 municipios; y (iv) una estrategia de divulgación masiva de los instrumentos de asistencia técnica.
- 2.19 **Asistencia técnica para proyectos VIS (US\$480.000).** Algunos municipios han demostrado dificultades en el pasado con la promoción y/o supervisión de proyectos VIS, así como en el uso de instrumentos de macro urbanización que la legislación otorga para la generación de VIS. El programa montará un sistema de capacitación y asistencia técnica de gobiernos locales en estas áreas. Específicamente, se financiarán consultorías para: (i) la elaboración de paquetes o metodologías de asistencia técnica, diferenciados de acuerdo a las principales categorías de municipios, incluyendo un diagnóstico sobre el estado del arte en la formulación, supervisión y uso de instrumentos de macro urbanización para la generación de proyectos VIS a nivel municipal; (ii) puesta en prueba de los paquetes de asistencia técnica, en al menos 10 proyectos piloto; y (iii) implementación definitiva de los paquetes de asistencia técnica, en al menos 20 municipios.
- 2.20 **Desarrollo de proyectos de mejoramiento de barrios y renovación urbana (US\$420.000).** En muchos municipios las principales inversiones del sector son en proyectos de mejoramiento de barrios subnormales y de renovación urbana, más que en vivienda nueva. No obstante durante los últimos 10 años, las municipalidades colombianas –particularmente las ciudades grandes e intermedias – han venido poniendo a prueba iniciativas importantes en proyectos de este tipo<sup>22</sup>, cuyos resultados no se han documentado.
- 2.21 Con el programa se aportarán recursos para: (i) desarrollar una guía para preparación de proyectos de mejoramiento de barrios y renovación urbano, recogiendo lecciones aprendidas de la experiencia colombiana y de otros países; (ii) cofinanciar, con gobiernos locales, la formulación de al menos cinco proyectos que apunten a resolver esta problemática, mejorando los estándares de calidad en la formulación de proyectos de este tipo.

**c) Sistema de información para la administración de subsidios (US\$0,3 millón)**

- 2.22 Con apoyo del Banco, el FNV está diseñando un nuevo sistema de información, capaz de acompañar la estructura de administración tercerizada. Bajo este sistema todas las entidades participantes tendrán acceso en línea, permitiendo que la actualización de la información sea realizada en tiempo real. Adicionalmente, por medio de bitácoras de acceso, el sistema ofrecerá transparencia operativa y mecanismos de control y verificación de todas las transacciones realizadas, incluyendo informes en línea disponibles a la ciudadanía.

---

<sup>22</sup> Las experiencias de Bogotá, Medellín y Cali, en este sentido, han sido particularmente innovadoras e impactantes.

- 2.23 Se financiará el diseño final e implantación de este nuevo sistema, así como la ejecución de un programa de capacitación de usuarios. Para tal, se contratará una firma consultora para el desarrollo del sistema y las actividades de capacitación. Igualmente se financiará la adquisición del licenciamiento para el manejo de las bases de datos del sistema. Mientras se complete la implantación del nuevo sistema (previsto para el segundo semestre del 2004), el FNV funcionará con un sistema de información provisorio, diseñado con apoyo del Banco, para superar transitoriamente las debilidades del antiguo sistema de INURBE.

**d) Asistencia técnica para fortalecer la oferta de microcrédito de vivienda (US\$0,3 millón)**

- 2.24 La mayoría de oferentes tradicionales de crédito en Colombia se han mostrado reticentes a financiar viviendas con precios inferiores a 70 SMM – lo cual excluye un elevado porcentaje de viviendas construidas con apoyo del FNV.
- 2.25 Con el programa se contribuirá a mejorar esta situación, mediante un plan de asistencia técnica a las entidades oferentes de crédito VIS, apoyándolas con herramientas para incursionar en este segmento del mercado y/o fondear sus carteras con el mismo segmento. Específicamente, el subcomponente aportará recursos para: (i) en convenio con entidades de segundo piso, diseñar normas y procedimientos estandarizados de crédito que faciliten tanto la gestión de las carteras de los oferentes de crédito VIS como su acceso a fuentes de financiamiento; y capacitar en forma piloto a un total de aproximadamente siete entidades, seleccionadas principalmente de acuerdo a su potencial de ser refinanciadas por las entidades de segundo piso, en la aplicación de dichas normas y procedimientos; y (ii), para un grupo de dos entidades selectas, representando los intermediarios financieros formales más fuertes y prometedores en el mercado VIS actual, diseñar e implementar planes individuales de asesoramiento con el fin de potenciar su oferta de microcrédito inmobiliario, atendiendo requerimientos particulares de cada uno. Con el fin de potenciar el impacto de estas actividades, se financiarán talleres de difusión, uno al comienzo, para presentar propuestas de asistencia técnica a los oferentes interesados, y otra al final, para difundir resultados<sup>23</sup>.
- 2.26 Las actividades y productos específicos de asistencia técnica abarcarán los siguientes aspectos: (i) administración de carteras para préstamos pequeños y para prestatarios de menores ingresos, incluyendo técnicas de análisis de crédito, y sistemas de incentivos al personal de la entidad; (ii) diseño e implementación de nuevos productos financieros; y (iii) evaluación de proyectos de vivienda VIS. Las medidas de asistencia técnica a las tres entidades selectas podrán abarcar, además de los aspectos anteriores, la adecuación de sistemas informáticos, el costeo de productos y servicios, y la elaboración de estudios de mercado.

**3. Administración y seguimiento del programa (US\$14,9 millones)**

- 2.27 En este componente se han incluido los costos que demandará la administración de los componentes del programa (US\$12,8 millones), especialmente para administrar

---

<sup>23</sup> Las anteriores acciones serían apoyadas con recursos de la cooperación técnica TC0301024-CO.



el sistema de subsidios, la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) (US\$0,7 millón) y el monitoreo, evaluación y auditoría de la operación (US\$0,8 millón para monitoreo y evaluación, y US\$0,6 millón para auditoría externa). El costo de administración de los componentes incluye principalmente los gastos necesarios para la contratación de la entidad operadora, la entidad fiduciaria, y las entidades supervisoras de proyectos VIS. Asimismo se han incluido los costos de actividades de apoyo al sistema de gestión ambiental del programa (US\$0,13 millón), definidas en el párrafo 4.37 y los costos de contratación de una agencia especializada (US\$0,10 millón) que apoye a la UCP en la administración de los contratos del componente de fortalecimiento institucional y sectorial.

- 2.28 El costo de la UCP incluye principalmente los gastos para contratación del equipo de cinco profesionales y un asistente adscritos a la Unidad durante la ejecución del programa, más su equipamiento y costos de funcionamiento. En todos los casos, las estimaciones han sido realizadas con base en estudios de mercado.

## **B. Costo y financiamiento**

- 2.29 El costo del programa, incluyendo los aportes de contrapartida de la Nación, se ha estimado en US\$275 millones, incluyendo un préstamo del Banco por US\$150 millones de su Capital Ordinario (OC) y aportes de contrapartida por el equivalente de US\$125 millones.
- 2.30 La contrapartida provendrá de tres fuentes principales: (i) del gobierno central; (ii) de los gobiernos subnacionales (para los programas de esfuerzo municipal); y (iii) de los beneficiarios (ahorro programado y crédito). Los montos que aportarán los gobiernos subnacionales estarán reflejados, durante los años que dure la ejecución del programa, en sus correspondientes presupuestos anuales. Los costos del programa se distribuirán según se presenta en el cuadro II-3.

**Cuadro II-3: Cuadro de Costos**  
(millones de US\$)

ITEM	BID		Aporte Local		TOTAL	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. ADMINISTRACIÓN</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5%</b>	<b>14,1</b>	<b>11,3%</b>	<b>14,9</b>	<b>5,4%</b>
1.1 Unidad Coordinadora del Programa (UCP)			0,7		0,7	
1.2 Administración de componentes			12,8		12,8	
1.3 Monitoreo, evaluaciones y auditoría	0,8		0,6		1,4	
<b>II. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>147,5</b>	<b>98,4%</b>	<b>110,9</b>	<b>88,7%</b>	<b>258,4</b>	<b>94,0%</b>
2.1 Componente de subsidios	145,2	96,9%	110,2	88,1%	255,4	92,9%
2.2 Desarrollo sectorial e institucional	2,3	1,5%	0,7	0,6%	3,0	1,1%
2.2.1 Fortalecimiento del VMVDT	0,7		0,4		1,1	
2.2.2 Asistencia técnica a entes territoriales	1,3				1,3	
2.2.3 Sistema de información para SFV			0,3		0,3	
2.2.3 Asistencia técnica microcrédito	0,3				0,3	
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>148,3</b>	<b>98,9%</b>	<b>125,0</b>	<b>100%</b>	<b>273,3</b>	<b>99,4%</b>
<b>III. IMPREVISTOS</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1%</b>			<b>0,2</b>	<b>0,1%</b>
<b>IV. COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0%</b>			<b>1,5</b>	<b>0,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>150,0</b>	<b>100%</b>	<b>125,0</b>	<b>100%</b>	<b>275,0</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>55%</b>		<b>45%</b>			<b>100%</b>

### C. Condiciones de financiamiento del Banco

- 2.31 El financiamiento del Banco, por un monto de US\$150 millones, se otorgará con cargo a los fondos del OC, El cuadro II-4 indica los plazos y condiciones del préstamo.

<b>Cuadro II-4</b> <b>TÉRMINOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO</b>	
Fuente de recursos:	Capital Ordinario (OC)
Monto:	US\$150 millones
Plazos:	
Amortización:	25 años
Ejecución:	4 años
Desembolso	54 meses
Tasa de interés:	Variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75% sobre montos no desembolsados
Moneda:	US\$ dólares de la Facilidad Unimonetaria

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante de la operación será la República de Colombia y el organismo ejecutor será el MAVDT, a través del VMVDT. Una UCP localizada bajo la dependencia del Viceministro efectuará la coordinación global de la ejecución. Tres dependencias serán responsables por componentes específicos, a saber: El FNV por el componente de subsidio y su sistema de información; la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) por el subcomponente de asistencia a entes territoriales; y la Dirección de Sistema Habitacional (DSH) por el subcomponente de asistencia técnica a microcrédito. Adicionalmente, el subcomponente de fortalecimiento del Vice Ministerio será responsabilidad directa del despacho del Viceministro. De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) será responsable por la evaluación intermedia y final del programa. Un Comité de Supervisión del Programa (CSP) vigilará el cumplimiento global de las políticas y metas del programa y la coordinación interinstitucional. La organización y funciones para implementar el programa, así como la modalidad de ejecución y los mecanismos se describen en las siguientes secciones.

#### B. Organización para la ejecución

##### 1. Comité de Supervisión del Programa (CSP)

- 3.2 Este Comité será presidido por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien podrá delegar en el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial. El Comité estará conformado por: el Director de Planeación del MAVDT, los Directores de la DDT y de la DSH, el Coordinador General del FNV y el Coordinador General de la UCP, quien actuará como Secretario. Con reuniones trimestrales, o a pedido de su presidente, sus funciones serán: (i) revisar el cumplimiento y el normal desarrollo de las políticas y metas del programa; (ii) aprobar cambios de política del programa; y (iii) revisar y aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) de acuerdo con los presupuestos asignados. Las funciones, atribuciones y normas de funcionamiento del Comité han sido incorporadas al Reglamento Operativo (RO) del programa. **El establecimiento del CSP será una condición previa al primer desembolso.**

##### 2. Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

- 3.3 La UCP será responsable por la administración y coordinación global del programa. Sus responsabilidades, se encuentran detalladas en el RO del programa y se resumen en los siguientes párrafos.
- 3.4 Técnicas: (i) consolidar los POAs; (ii) orientar y revisar la preparación de términos de referencia y pliegos de licitación para la adquisición de bienes, servicios y consultorías; (iii) efectuar el seguimiento del programa asegurándose del cumplimiento de procedimientos operativos y cláusulas contractuales; (iv) efectuar el seguimiento de las recomendaciones que surjan del sistema de monitoreo, para

asegurar su cumplimiento; y (v) preparar informes técnicos requeridos por el Banco.

- 3.5 Financieras: (i) presentar oportunamente las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; (ii) implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración financiera del programa; (iii) preparar y presentar, semestralmente, los informes financieros del proyecto, y de movimiento del fondo rotatorio, y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco; y (iv) supervisar el mantenimiento de un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles.
- 3.6 Gestión/Control: (i) establecer controles operacionales; (ii) coordinar la evaluación de los POAs y su seguimiento; y (iii) servir como nexo para el programa con el Banco y otras entidades públicas y privadas.
- 3.7 La UCP se estructurará con un Coordinador, tres profesionales y una secretaria con cargo al programa. Adicionalmente el VMVDT pondrá a servicio de la UCP un profesional para encargarse de las funciones de monitoreo y seguimiento, y un especialista para llevar la contabilidad del programa<sup>24</sup>. El Coordinador será un profesional con experiencia en proyectos financiados por organismos multilaterales. Su contratación requerirá de la no-objeción del Banco. **El establecimiento de la UCP con su personal será condición previa al primer desembolso.**

### **3. Fondo Nacional de Vivienda**

- 3.8 Las responsabilidades del Fondo incluirán: (i) contratar o establecer acuerdos con las entidades públicas y privadas participantes y supervisar su accionar; (ii) programar el volumen de subsidios para cada convocatoria y obtener el financiamiento necesario; (iii) promover el sistema entre los constructores privados para asegurarse de una oferta adecuada de vivienda social; (iv) otorgar los subsidios de acuerdo con las normas establecidas para el programa; (v) controlar la calidad de las viviendas y la provisión de servicios públicos asociados; e (vi) implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración contable y financiera del componente de subsidios.
- 3.9 Para llevar a cabo las anteriores responsabilidades, el FNV cuenta con 15 posiciones organizadas en cinco unidades: Soporte Técnico de Vivienda, Sistemas de Información, Área Financiera, Área Legal y Área Administrativa. Una evaluación organizacional de la entidad, ya implantada, mostró lo siguiente: (i) una buena estructura y asignación de funciones; (ii) personal capacitado; (iii) un sistema de información provisorio adecuado para atender las necesidades de información para la gestión de procesos y la contabilidad, hasta que el sistema de información definitivo se encuentre operando. No obstante estos aspectos positivos, se estima necesario reforzar al FNV con: (i) un profesional a tiempo completo con responsabilidad por el área de reclamos; y (ii) un profesional a

---

<sup>24</sup> Esta dotación de personal podrá ser ajustada durante la ejecución del programa, de acuerdo a variaciones en las necesidades de trabajo.

tiempo parcial por el equivalente de tres meses-hombre por año para cubrir períodos de auge de actividad y contingencias. Este personal adicional provendrá de recursos humanos del MAVDT.

#### **4. Cajas de Compensación Familiar (CCF)**

- 3.10 Las CCF tendrán un rol clave en el programa ya que estarán encargadas del proceso de divulgación, recepción y verificación de solicitudes, precalificación de la postulación y seguimiento y verificación de la documentación para que el FNV haga efectivo el pago del subsidio a través de la entidad Fiduciaria. Continuando con la organización ya probada en la ejecución de subsidios del FNV durante el año 2003, las CCF se agruparán en un “joint venture”, la UTCCF, para dar cobertura nacional y servicios unificados. Esta UTCCF cuenta ya con una oficina central localizada en Bogotá para vigilar internamente el cumplimiento del contrato con el FNV. Las actividades de la UTCCF serán vigiladas por la Superintendencia de Subsidio Familiar, complementado por los sistemas de monitoreo y de auditoría operacional y financiera incluidos dentro del programa.

### **C. Mecanismo de ejecución**

#### **1. Componente de subsidios para vivienda social**

- 3.11 El componente será coordinado por el FNV con el apoyo de la UCP y ejecutado por entes públicos o privados. el FNV será el responsable de efectuar las contrataciones de estos organismos, para lo cual, por ser financiados con recursos locales, se seguirán los procedimientos contemplados en la ley colombiana. En estos contratos se establecen las tareas, obligaciones y responsabilidades mutuas, todas las cuales se detallan en el RO. En los párrafos siguientes se describe resumidamente el proceso de ejecución del subcomponente.
- 3.12 **Convocatoria, postulación y selección de beneficiarios.** Para comenzar el proceso, el FNV programa convocatorias anuales, informando a los hogares sobre los requisitos básicos para postularse en cada modalidad (ver RO del programa).
- 3.13 La distribución regional de los recursos para las convocatorias (ver RO del programa) se define año por año de acuerdo a los siguientes criterios: (i) el 60% de los recursos son asignados a municipios capitales de departamentos, por tamaño de población (en función de que estos municipios albergan aproximadamente el 60% de la población urbana del país); y (ii) el 40% restante son distribuidos entre los demás municipios del país de acuerdo a una fórmula de asignación basado en indicadores de pobreza relativa y la clasificación de sus postulantes en el sistema SFV.
- 3.14 A posteriori, la UTCCF se ocupa de realizar la promoción de la convocatoria, la recepción de la información presentada por los postulantes, los cruces de información que le permitan chequear la información presentada y ordenar las postulaciones en un listado de precalificación de postulantes, de acuerdo al puntaje que se otorga a cada hogar. Este puntaje incluye los siguientes parámetros socioeconómicos: nivel de pobreza, números de miembros del hogar, condición de

mujer como cabeza de familia, tipo de vivienda a que se aspira, número de veces que ha postulado, y cumplimiento de ahorro previo requerido.

- 3.15 El FNV revisa y audita la información presentada por la UTCCF (mediante el sistema de auditoría del programa<sup>25</sup>), luego califica a los postulantes, asigna los subsidios y publica los listados en un diario de circulación Nacional. A partir de esta publicación se cuentan quince días calendario para reclamos. Los beneficiarios tienen, a partir de este acto, aproximadamente un año para hacer efectivo su beneficio.
- 3.16 **Preparación y ejecución de proyectos VIS.** En forma paralela con lo anterior y como parte del proceso, las empresas constructoras, ONGs, Organizaciones Populares de Vivienda, etc. presentan sus proyectos de soluciones habitacionales ante las entidades contratadas para su revisión (tales como: FINDETER, Banco Agrario, bancos comerciales). Estas revisan las condiciones de viabilidad técnica, legal y financiera de cada proyecto y, si corresponde, otorgan su “elegibilidad”. Entre estas condiciones, se encuentra el contar con licencia o permisos de construcción que otorgan comúnmente los municipios. Los subsidios sólo pueden aplicarse a la adquisición o construcción de las soluciones habitacionales que hayan obtenido la calificación de “elegible”.
- 3.17 Luego de la asignación del subsidio, comienza el proceso de ejecución técnica. Si la solución adoptada por el beneficiario es la de una vivienda ya construida, se constituye un contrato de compra-venta que se presenta a la UTCCF. Ésta verifica y envía la información globalizada al FNV quien emite la orden para que el agente financiero (entidad fiduciaria para el sistema) pague directamente al vendedor, luego de realizar las verificaciones que correspondan. Si la solución es vivienda a construir, se suscribe un contrato de Promesa de Compraventa, en el cual se establecen la ubicación, especificaciones, costo y demás características de la vivienda. Este contrato es presentado a la UTCCF, la cual después de revisarla y verificar que el subsidio está vigente y que el proyecto es elegible, traslada estos antecedentes al FNV.
- 3.18 Éste revisa y ordena a la entidad supervisora la verificación de los antecedentes entregados por el constructor y la visita al sitio de la obra, para verificar la disponibilidad de servicios públicos y asegurar que el terreno no esté en zona de riesgo ni invadido. A partir de este momento, el constructor puede iniciar la ejecución de la vivienda, la cual, una vez terminada, es inscrita a nombre del beneficiario. Con esta inscripción, el FNV autoriza a la entidad fiduciaria para que pague el subsidio directamente al constructor. En el caso de construcción por medio de OPVs, a solicitud del beneficiario, el FNV puede instruir a la entidad fiduciaria para que deposite un anticipo del subsidio de hasta un 80% de su valor en la cuenta de ahorro del beneficiario. Este anticipo, más el ahorro previo del beneficiario, puede ser utilizado para financiar la ejecución de la vivienda. Para asegurar que estos recursos serán utilizados solo en la construcción de la vivienda prometida, la OPV debe entregar una póliza de seguro y abrir una cuenta fiduciaria

---

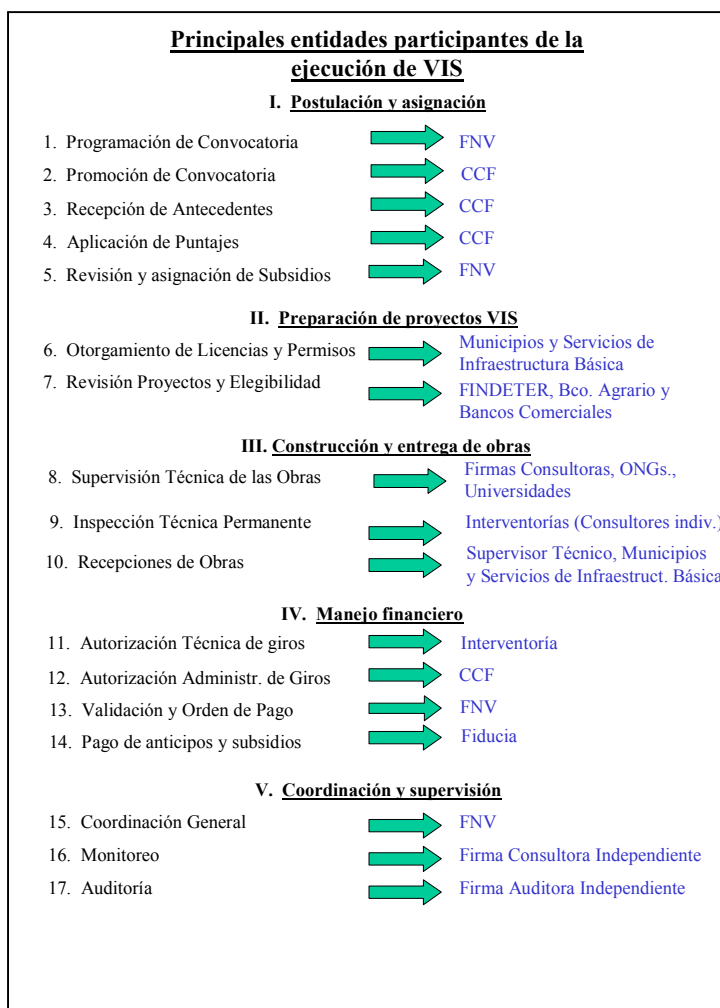
<sup>25</sup> De no cumplir con la normatividad acordada en el contrato entre el FNV y la UTCCF, las Cajas podrán ser sancionadas con multas de hasta un 10% del monto de su contrato (ver Reglamento Operativo).

la que solo le podrá girar desembolsos respaldados con avance de obras, las que deben ser certificados por la interventoría técnica del proyecto.

- 3.19 Durante todo el proceso intervienen al menos dos entidades de control de la ejecución de obras físicas: los interventores como encargados de controlar la ejecución de la obra; y las entidades supervisoras como responsables de controlar el accionar de los interventores e informar al FNV. Asimismo, el programa ha previsto la realización de monitoreo y auditorías permanentes (ver ¶3.33 a ¶3.41). En el cuadro III-1 se muestra las principales actividades del proyecto y las entidades interventoras.

**Cuadro III-1**

- 3.20 La UTCCF, la entidad Fiduciaria, FINDETER, Banco Agrario y entidades financieras han sido seleccionadas por su probada experiencia y capacidad en el desempeño de las actividades que efectuarán para el programa. Asimismo, las ONG, Universidades, firmas consultoras que efectuarán la supervisión técnica y miembros de colegios profesionales como interventores serán contratados siguiendo procedimientos competitivos. Un contrato preliminar de servicios con la UTCCF se suscribió a comienzos del 2003, esperándose su renovación durante el último trimestre del mismo año. **Antes del primer desembolso, el**



**FNV presentará evidencia de la suscripción del contrato de servicios con la entidad operadora (UTCCF), la entidad fiduciaria, así como de los acuerdos de participación con FINDETER y el Banco Agrario<sup>26</sup>.**

- 3.21 Hasta tanto el sistema definitivo de información para la administración del componente de subsidios se encuentre operando, el FNV trabajará con un sistema provisorio que atienda las principales necesidades del sistema. **Antes del primer**

<sup>26</sup> El convenio entre el FNV y FINDETER ha sido acordado. El contrato de servicios con la entidad fiduciaria, así como el convenio con el Banco Agrario, están actualmente en negociación. Se espera la suscripción de los mismos para finales de octubre de 2003.

**desembolso el FNV presentará evidencia del funcionamiento adecuado del sistema de información provisorio, a satisfacción del Banco<sup>27</sup>.**

## **2. Componente de desarrollo institucional y sectorial**

- 3.22 El VMVDT, por medio de sus direcciones de Sistemas Habitacionales y de Desarrollo Territorial, realizará la programación de actividades, el seguimiento y control de calidad de los productos contratados. Cada dependencia contará con una persona encargada del subcomponente como enlace con la UCP para todo lo relacionado con el avance e informes del área a su cargo. La UCP, por su parte, coordinará la ejecución de los componentes respectivos. Los planes de acción para cada uno de los subcomponentes incluyen el tipo de actividades a llevarse a cabo (estudio, adquisición de bienes), el tipo de consultoría necesaria, los términos de referencia preliminares y los respectivos cronogramas de ejecución.

## **3. Procedimientos operativos**

- 3.23 El programa se ejecutará con base en **Planes Operativos Anuales (POAs)**, contándose ya con el POA del primer año. La preparación de los POAs será dirigido por la UCP y aprobados por el CSP. Contendrán los siguientes aspectos: (i) las actividades a realizar y las metas a alcanzar en el año; (ii) las inversiones y gastos a efectuar y las fuentes de financiamiento; (iii) las unidades y funcionarios responsables por el cumplimiento de las metas; y (iv) los compromisos ambientales indicados en ¶4.29 a ¶4.37. Contendrá así mismo una programación de los bienes a ser adquiridos, el personal a contratar, y las consultorías a desarrollar.
- 3.24 Adicionalmente el programa como un todo se registrará por su RO, cuyo texto se ha acordado con el VMVDT. Dicho RO incluye, entre otros, el mecanismo operativo del programa, las funciones de la UCP y del CSP y de los otros participantes, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los montos y características de los distintos tramos de subsidio, los criterios de elegibilidad de las soluciones de vivienda por tramo de subsidio y el mecanismo financiero del programa. Asimismo, acota los límites y procedimientos a utilizar en las adquisiciones de bienes y servicios y compras de equipos en consistencia con la normas y procedimientos del Banco. **La puesta en vigencia del RO es condición previa al primer desembolso.**

## **D. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.25 En la adquisición de bienes y servicios relacionados con la ejecución del programa se seguirán los procedimientos normales del Banco. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se utilizará el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$350.000. En el caso de adquisición de bienes por un monto menor, se utilizará la legislación nacional, siempre y cuando no existan conflictos con las normas del Banco. Dado que las únicas obras que se realizarán corresponden a readecuación del espacio físico del VMVDT, por un monto estimado de US\$180.000, no se prevé utilizar licitación

---

<sup>27</sup> Se espera la implantación final del sistema de información provisorio para octubre de 2003.



pública internacional para este contrato. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de concurso público internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior a US\$200.000. La administración de los contratos de consultoría se realizará con el apoyo de una administradora de contratos, seleccionada mediante competencia abierta. El Plan de Adquisiciones del programa se adjunta como Anexo III-1.

#### **E. Calendario de desembolsos**

- 3.26 De acuerdo al calendario de ejecución previsto para el programa, el cuadro III-2 a continuación, muestra el calendario de desembolsos de los recursos del préstamo y de la contrapartida local.

**Cuadro III-2**

<b>Calendario de desembolsos</b>						
<b>(En millones de US\$)</b>						
<b>Fuente</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>BID</b>	47	45	45	13	<b>150</b>	<b>55%</b>
<b>Local</b>	39	38	37	11	<b>125</b>	<b>45%</b>
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>83</b>	<b>82</b>	<b>24</b>	<b>275</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>30%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>	

#### **F. Reconocimiento de gastos y anticipo de fondos**

- 3.27 Antes de la aprobación de la operación, el prestatario realizará una asignación de subsidios de acuerdo a las modalidades descritas anteriormente. Adicionalmente, el gobierno ha incurrido en algunos gastos vinculados con tareas de arranque de la operación. De acuerdo a la Política Operacional OP-54, el equipo de proyecto revisó los procedimientos que se utilizará para dicha asignación y recomienda el reconocimiento de gastos con cargo al financiamiento por un monto máximo de US\$11 millones siempre que estas actividades se realicen dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo. Con cargo a la contrapartida local se reconocerá hasta un monto equivalente a US\$5 millones por gastos efectuados dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo, incluyendo gastos de preparación del mismo. El reconocimiento retroactivo de gastos solo se efectuará si se han utilizado requisitos sustancialmente similares a los que se establecen en el Contrato de Préstamo.

#### **G. Administración financiera**

- 3.28 **Flujo de fondos.** Para el manejo de los recursos del préstamo se establecerá un Fondo Rotatorio por el equivalente del 10% del monto total de préstamo. Este nivel se hace necesario dado el nivel de gastos mensuales proyectados, mayormente en subsidios, de alrededor de US\$4,8 millones, y períodos de reposición de fondos que pueden llegar hasta cerca de tres meses. Los recursos del préstamo ingresarán inicialmente a una cuenta corriente del programa en dólares en el Banco de la República, para luego ser transferidos en pesos a medida de su necesidad, y a pedido de la UCP a través del Ministerio de Hacienda a dos cuentas corrientes en pesos colombianos: la primera del FNV para financiar el componente de subsidios, y la segunda del MVDT para el financiamiento del componente de Desarrollo

Sectorial e Institucional, así como para cubrir los gastos de la UCP. Los dineros en la cuenta del FNV permanecerán en ella solamente por un período máximo de cinco días antes de ser transferidos a la entidad Fiduciaria para el pago de los subsidios.

- 3.29 El ingreso a la cuenta del FNV y su traspaso a la Entidad Fiduciaria se efectúa con base en listas de subsidios que deben pagarse al haber cumplido con los requisitos establecidos. Estas listas son preparadas por las CCFs y revisadas por el FNV. Por su parte, los dineros en la cuenta del MAVDT serán depositados en esta cuenta para cubrir el pago a consultores y gastos de la UCP. Como por arreglos contractuales, la Fiduciaria debe pagar los subsidios en un período máximo de cinco días<sup>28</sup>, y dado que los recursos en la cuenta del MAVDT se efectúan con base en programación de gastos, los balances del Fondo Rotatorio deberían estar generalmente en la cuenta del Banco de la República. En adición de las cuentas para el manejo de los recursos del préstamo, el MAVDT abrirá otra cuenta para los recursos de contrapartida. Para esta cuenta, el Ministerio actuará como tesorero y el FNV como ordenador del gasto.
- 3.30 **Contabilidad.** La UCP mantendrá un sistema contable para el programa desarrollado de acuerdo a los requerimientos del Banco y efectuará la contabilidad de todos los rubros del programa, excepto por aquellos relacionados con el componente de subsidios. Adicionalmente consolidará la contabilidad con aquella recibida del FNV para el componente de subsidios y será responsable por la presentación semestral de informes al Banco sobre el estado del Fondo Rotatorio. Por su parte el FNV mantendrá la contabilidad gubernamental requerida por el gobierno y la porción de las cuentas del sistema contable del programa relacionada con los subsidios. Así mismo, el FNV llevará un control mensual sobre el balance de los recursos no desembolsados o recursos de subsidios devueltos, transfiriendo esta información a la UCP para la preparación del estado del Fondo Rotatorio.

## **H. Control interno, seguimiento y evaluación**

- 3.31 Dado lo innovativo de la estructura institucional que se utilizará para la ejecución del programa, especialmente del componente de subsidios, ha sido necesario incluir medidas de control que permitan asegurar: (i) una utilización eficiente y transparente de los recursos; (ii) el cumplimiento de las regulaciones y procedimientos contemplados en el diseño del programa; (iii) la medición oportuna de resultados; y (iv) la evaluación preliminar de impactos y las lecciones aprendidas. Para lograr estos objetivos, el programa contempla, para cada una de las etapas del componente de subsidios, los mecanismos que se indican a continuación.
- 3.32 Adicionalmente, a nivel global del sistema de subsidios y para el seguimiento de los demás componentes del programa, se contemplan dos mecanismos: (i) un sistema de monitoreo, y (ii) auditorías externas financieras. Estos, a su vez, serán complementados por ejercicios de evaluación intermedia y evaluación final de la operación.

---

<sup>28</sup> Los pagos no efectuados o subsidios devueltos deben ser reportados al FNV al cierre contable del mes y está sujetos a la auditoría y monitoreo del programa.

## **1. Mecanismos de control y monitoreo**

- 3.33 **Postulación.** Los antecedentes de los potenciales beneficiarios del subsidio son recibidos, procesados y verificados por la UTCCF. La verificación de estos antecedentes, además del respaldo documental entregados por los postulantes, se realiza mediante cruces de distintas bases de datos que contienen antecedentes socio-económicos de las familias (Registro de Propiedad y asignación de subsidios realizados por otras entidades). A su vez, el sistema de monitoreo revisará la calidad del proceso de verificación mencionado.
- 3.34 **Asignación del subsidio.** Los resultados del proceso anterior son enviados al FNV quien, por medio de la firma auditora del programa, revisará el puntaje asignado a cada familia por la UTCCF. Luego, el FNV confecciona una lista con los puntajes obtenidos por los postulantes (de acuerdo a los criterios detallados en el RO), los cuales son publicados y divulgados nacional y localmente. El FNV publica la lista definitiva de beneficiarios, pasándola a la UTCCF para que las Cajas hagan entrega de los subsidios a los beneficiarios respectivos a partir de la fecha de publicación se tiene 15 días para que los afectados presenten sus reclamos. A su vez, el sistema de auditoria revisará el proceso mencionado.
- 3.35 **Elegibilidad de proyectos.** Por el lado de la oferta de viviendas, los oferentes presentan sus proyectos VIS a las entidades evaluadoras (incluyendo FINDETER, Banco Agrario o bancos comerciales vigilados por la Superintendencia Bancaria), instituciones que otorgan la elegibilidad de dichos proyectos. La firma contratada para la supervisión técnica de proyectos es la que realiza la verificación de los antecedentes que respaldan la decisión de elegibilidad; entre éstos se pueden mencionar: licencias municipales y ambientales, proyectos de infraestructura aprobados por los servicios correspondientes, costos estimados de las obras compatibles con las regulaciones del sistema, etc.
- 3.36 **Construcción.** El proceso de construcción de las viviendas estará supervisado por interventorías técnicas permanentes que velarán por el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de las buenas prácticas constructivas. Asimismo, se controlará el cumplimiento de las normas ambientales. Las interventorías serán elegidas por los beneficiarios de asociaciones o gremios profesionales seleccionada por el FNV. La calidad del trabajo de los interventores será monitoreada por la supervisión técnica.
- 3.37 **Desembolso del subsidio.** Los recursos del programa para el pago de los subsidios estarán depositados en una Fiducia, la que a instrucciones del FNV procederá al pago del subsidio cuando la vivienda esté terminada, o a un anticipo del mismo cuando la vivienda se encuentre en construcción. En este último caso, el constructor debe entregar garantías equivalentes a los montos recibidos como anticipo. Todo el flujo de recursos de la Fiducia será auditada por la auditoría financiera del programa.
- 3.38 **Sistema de monitoreo:** Este sistema cubrirá periódicamente una evaluación de: (i) procedimientos y organización de tareas del programa, proponiendo ajustes o actualizaciones si fuera necesario; (ii) desempeño de los principales agentes que

participan en la ejecución del componente de subsidios; y (iii) logro de metas e impactos con relación a indicadores y líneas de base previamente establecidos<sup>29</sup>. El diseño final y puesta en marcha del sistema de monitoreo se efectuará a través de una firma consultora contratada con recursos de la Cooperación Técnica (TC-0301024-CO) financiada por el Banco con recursos del Fondo Japonés<sup>30</sup>. La aplicación independiente del sistema será efectuada por una firma consultora contratada con recursos del programa. Estas firmas emitirán informes para el Ministerio y la UCP, el Banco, y la firma de auditoría externa. Estos informes servirán de insumo para el proceso de supervisión del Banco y para la auditoría externa.

- 3.39 Algunos de los aspectos claves que se prevé monitorear son: (i) calidad de las viviendas; (ii) tiempos de ejecución de los subsidios; (iii) nivel de utilización de recursos en la fiduciaria; (iv) focalización del sistema de subsidio; (v) grado de avance en el impacto de las tareas de fortalecimiento institucional; y (vi) el riesgo de conflictos de intereses de las CCFs en su doble rol de operadoras del SFV y constructoras de viviendas y demás riesgos identificados en el marco lógico del programa. Se prevé, así mismo, que se monitoreen los indicadores socio-ambientales, de acuerdo al Plan de Gestión Ambiental definido para el programa (ver ¶4.31). A fin de tener mayor confianza en la validez de la información recibida, se realizarán visitas aleatorias sorpresivas y por muestreo a las entidades participantes del programa. La labor de la firma monitorea será supervisada por la UCP, quien contará con un profesional del Departamento de Planeación del MAVDT especializado en la materia. Una vez finalizado el programa, dicho departamento asumirá la responsabilidad sobre el monitoreo de los subsidios.
- 3.40 La labor de la entidad monitorea se reflejará en informes de progreso que la UCP se encargará de remitir semestralmente al Banco y bimestralmente al Viceministerio. En dichos informes se detallará el avance del programa, las medidas correctivas tomadas (o a tomar), y la labor de las CCFs y demás agentes que intervienen en la ejecución del programa, en particular del componente de subsidios. Un extracto de los puntos principales que resulten de la evaluación de las CCFs, será publicado en medios de información masivos. Con base en estos informes la Representación, con el apoyo del equipo de proyecto, realizará reuniones de seguimiento con la UCP, al menos una vez al año. En dichas reuniones se revisará, entre otros aspectos, el avance del programa, el progreso de los cambios institucionales previstos y los informes de la firma monitorea. La primera de estas reuniones se realizará una vez cumplidas las condiciones previas de la operación. En caso de detectarse problemas en la ejecución deberán tomarse medidas correctivas a fin de continuar comprometiendo fondos.
- 3.41 **Auditoría externa.** Durante el período de ejecución, el prestatario a través del organismo ejecutor presentará anualmente los estados financieros del programa y del FNV, dictaminados por una firma independiente de auditores aceptada por el Banco. Esta presentación se realizará dentro de los 90 días posteriores a la

---

<sup>29</sup> La línea de base para los principales indicadores definidos en el marco lógico del programa ha sido cuantificada por el equipo técnico del gobierno.

<sup>30</sup> El trabajo de esta firma, que deberá estar contratado en diciembre de 2003, incluirá el monitoreo del programa durante el primer semestre del 2004.

conclusión de cada ejercicio económico. La firma auditora será contratada por el período de ejecución del programa. La auditoría externa tendrá el carácter de financiera y operacional, y el dictamen de los estados financieros se realizarán de acuerdo con términos de referencia previamente acordados con el Banco, los que incluirán, entre otros aspectos, visitas y revisiones durante el año no anunciadas y por muestreo a las entidades participantes en la ejecución del programa. Los costos de auditoría están incluidos en el costo del programa y serán financiados con los recursos del préstamo

## 2. Evaluaciones

- 3.42 **Evaluación intermedia.** Al finalizar los primeros 18 meses de ejecución del programa, o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos, cualquiera de los dos eventos que ocurra primero, una firma consultora contratada por DNP con acuerdo del Banco efectuará una evaluación intermedia, actividad que será financiada con fondos del programa. Tal evaluación incluirá: (i) el progreso en el logro de metas establecidas para el medio término, para cada uno de los componentes del programa de acuerdo a los indicadores de desempeño de medio término detallados en el marco lógico (ver Anexo III-2); (ii) una descripción de los eventuales problemas identificados, junto con un detalle de las acciones previstas para resolverlos; (iii) una evaluación del sistema de monitoreo; y (iv) un análisis de la labor de la UTCCF y de la entidad fiduciaria.
- 3.43 **Evaluación final.** Una vez ejecutados el 90% de los recursos, una firma consultora contratada por DNP con acuerdo del Banco (financiada con recursos del programa) realizará una evaluación final. En la misma, además de los temas incluidos en la evaluación intermedia, se analizarán: los resultados alcanzados en los diferentes componentes, el cumplimiento y/o desviaciones con respecto a las metas propuestas en el marco lógico, y el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.
- 3.44 **Evaluación ex-post.** Dado que el programa incluye un sistema de seguimiento y evaluación que permite ir conociendo su impacto durante la ejecución, el prestatario no estima necesario efectuar una evaluación ex-post del mismo. El equipo concuerda con esta decisión ya que, además de lo mencionado, las evaluaciones intermedia y final permitirán evaluar los principales aspectos del programa, y existirá información disponible para una eventual evaluación de impacto, si el Banco decidiera efectuarla.

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad institucional

- 4.1 La estructura institucional del FNV fue diseñada considerando las funciones de coordinación, aprobación y seguimiento de la nueva institucionalidad del SFV. Durante la preparación del programa, esta mostró agilidad en la gestión y adecuada capacidad de manejo de sus recursos humanos.
- 4.2 Las CCFs fueron seleccionadas por su vasta experiencia en el otorgamiento de subsidios, que data de más de 10 años, aplicando mecanismos de asignación para sus propios afiliados similares a los previstos en el programa. Adicionalmente, estas entidades han estado directamente a cargo de las asignaciones de subsidios de FONVIVIENDA desde diciembre de 2002, mostrando buenos resultados. Las entidades encargadas de evaluar la elegibilidad de proyectos VIS, como FINETER y Banco Agrario, también comenzaron a asumir funciones a partir de esa fecha, mostrando buena capacidad de gestión. Asimismo, existen entidades en el sector privado y académico colombiano con sobrada capacidad para efectuar las funciones de monitoreo y supervisión y fiducia requeridas en el programa.
- 4.3 Para la ejecución del componente de fortalecimiento institucional se requiere de capacidad en administración de contratos de consultoría, la cual, si bien existe en buena parte en el VMVDT, será reforzada mediante el apoyo de una administradora de contratos.

### B. Viabilidad financiera

- 4.4 El cuadro IV-1 presenta el desglose de la contrapartida y los porcentajes con relación al costo total del programa. Los diferentes rubros que conforman la contrapartida fueron estimados tomando en consideración la capacidad presupuestal y/o experiencia histórica del contribuyente. En el caso de los aportes del gobierno central, incluyendo aproximadamente US\$13 millones para gastos de administración, la asignación de recursos necesarios para el primer año de ejecución del programa han sido incorporados en el proyecto de ley del presupuesto del 2004.
- 4.5 Los aportes de contrapartida provenientes de hogares beneficiarios, sea por ahorros o crédito, reflejan experiencia histórica reciente -- siendo que, en el caso de ahorros, el monto acumulado actualmente, en ahorros programados para SFV, es muy superior a los requerimientos del programa. Asimismo, la contrapartida de gobiernos territoriales también está basada en experiencia histórica reciente, reforzada por la fuerte demanda de municipios de participar en las convocatorias

**Cuadro IV-1**

<b>Contrapartida y Costo Total</b>		
<b>ITEM</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>
1. Gobierno central	25	9%
2. Aporte municipal	30	11%
3. Ahorro de hogares	35	13%
4. Crédito de hogares	35	13%
Total contrapartida	<b>125</b>	<b>45%</b>

de esfuerzo municipal<sup>31</sup>. Aún más, para fortalecer la viabilidad de la contrapartida municipal, los gobiernos municipales deben demostrar que se ha asignado en el presupuesto los recursos de contrapartida para el año en que vayan a participar.

### **C. Sostenibilidad del sistema de subsidios**

- 4.6 La sostenibilidad financiera del sistema SFV dependerá del futuro compromiso de sus principales financiadores, el gobierno central, los gobiernos locales, y – en paralelo, a través de su propio sistema privado – las CCFs<sup>32</sup>. En el caso del gobierno central su compromiso se considera firme. Hace más de 10 años que éste ha venido financiando el sistema SFV, convirtiéndolo en un poderoso y estable sector de producción de la economía. Más aún mediante la Ley 546 de 1999, se plasmó esta tendencia en compromiso legal, obligándose a un gasto anual real de US\$55 millones, hasta finales del 2005. Dado los intereses creados, públicos y privados, en torno al financiamiento de vivienda social, es de prever que se mantenga el compromiso de futuros gobiernos.
- 4.7 En el caso de los gobiernos locales, la tendencia durante los últimos cinco años -- a pesar de la recesión económica del país -- ha sido de un crecimiento continuo en sus aportes al sistema SFV vía la modalidad de esfuerzo municipal. Es de prever que este compromiso continúe en el futuro, por los mismos motivos que estarían comprometiendo al gobierno central.

### **D. Impacto económico**

- 4.8 La implementación del programa conlleva una serie de beneficios para los hogares que reciben una solución habitacional, para el Estado y para la sociedad en su conjunto. Aun cuando algunos de estos implican transferencias entre distintos sectores, se los analiza aisladamente a fin de conocer posibles conflictos de intereses/objetivos que puedan lesionar la viabilidad del programa. Dado que no se prevén externalidades negativas, los costos sociales no deberían exceder los estrictamente financieros (ver cuadro de costos). A continuación se describen los beneficios que se han podido identificar, cuantificándose aquellos para los cuales fue posible disponer de información a un costo razonable<sup>33</sup>.
- 4.9 **Hogares beneficiarios.** El bienestar de las familias se incrementa como consecuencia de: (i) la mejora en las condiciones habitacionales y del entorno; (ii) el mejor acceso a ciertos servicios públicos básicos; (iii) la mayor percepción de seguridad; (v) el incremento en su riqueza; y (iv) menores gastos en servicios de vivienda.
- 4.10 Un estudio compilado en el CONPES 3178 indica que los hogares beneficiados por el subsidio de vivienda (período 1999-2001) mejoraron sustancialmente sus condiciones de acceso a la vivienda y de urbanización; en particular, el tránsito

---

<sup>31</sup> De acuerdo a experiencias recientes la demanda de municipios en cada convocatoria (respaldada por aportes de contrapartida comprobados) ha sido más de cinco veces el volumen de la oferta de recursos de SFV ofrecidos por el gobierno central.

<sup>32</sup> El compromiso financiero futuro de las Cajas, al sistema SFV, está definido por la Ley 580 de 1999 como un porcentaje de los recaudos de cada Caja.

<sup>33</sup> El detalle de las estimaciones se encuentran en los archivos técnicos del programa.

vehicular, el alumbrado público, los andenes y sardineles, como así también las áreas arborizadas. Con el actual programa es de esperar que dichos beneficios sean aun mayores ya que se ha introducido una gran cantidad de controles destinados a garantizar la calidad de las viviendas y de su entorno.

- 4.11 Además, en términos agregados, los hogares ven incrementado su patrimonio neto en un monto igual al subsidio recibido (US\$188 millones).
- 4.12 Para aquellos hogares que se encontraban arrendando antes de recibir el subsidio del programa, se reducirá el gasto habitacional en promedio un 14% durante el período de repago del crédito hipotecario; una vez cancelado el préstamo, sólo asumirán los impuestos asociados a la tenencia de la vivienda, los cuales, en promedio, no superan el 7% del ingreso del hogar. En tanto, para las familias que no pagaban un arriendo, es muy probable que el gasto habitacional se incremente cuando pasan a ser propietarias (en particular si requieren crédito), al menos, en un monto similar a las erogaciones realizadas en concepto de impuestos a la propiedad y pago de servicios básicos.
- 4.13 **El Estado.** La mayor recaudación impulsada por el incremento en el nivel de actividad económica (ver ¶4.18), y el ahorro de recursos fiscales derivado de una mayor eficiencia administrativa y cambios en el sistema de subsidios, son algunos de los principales beneficios que recibiría el Estado en forma directa.
- 4.14 El subsidio nacional requerido por cada vivienda nueva otorgada se reduce como consecuencia de la mayor movilización de otras fuentes de financiamiento complementario (recursos municipales, ahorro de las familias -dinero y terrenos- y crédito); mientras que en el período 1999-2002 los subsidios del gobierno nacional financiaban aproximadamente el 70% del valor de las soluciones, en el nuevo esquema no superan el 56% de dicho valor. El programa otorgará 61.000 viviendas nuevas con un costo para el estado nacional de US\$142 millones (en términos de subsidios), las cuales bajo el antiguo esquema le hubiesen significado una erogación superior a los US\$165 millones<sup>34</sup>.
- 4.15 Adicionalmente, las reformas introducidas y el fortalecimiento de las instituciones del sistema permitirían reducir los costos destinados a la administración de los subsidios; dichos costos pasarían a representar un 10,6% del valor de los subsidios, mientras que anteriormente (bajo INURBE) alcanzaban el 18%. Así, bajo el nuevo esquema se liberan más de US\$10 millones<sup>35</sup>, con los que eventualmente podrían otorgarse cerca de 5.000 subsidios nacionales para la adquisición de viviendas nuevas, o financiar completamente unas 3.200 soluciones.
- 4.16 De acuerdo a un estudio de simulación financiado por el Banco<sup>36</sup>, el incremento en el nivel general de actividad económica que resultará de la mayor inversión en viviendas permitiría, vía una mayor recaudación de impuestos, recuperar al final de

---

<sup>34</sup> El análisis no considera los subsidios nacionales destinado a financiar el mejoramiento de viviendas, los cuales ascenderían a US\$19 millones.

<sup>35</sup> Tomando como base el total de subsidios nacionales que contempla el programa.

<sup>36</sup> Sánchez F. y Prada F. (2003) "El impacto económico del Programa de Vivienda Social".



la ejecución del programa cerca del 80% de los recursos erogados por el gobierno nacional en concepto de subsidios (US\$124 millones).

- 4.17 **La sociedad en su conjunto.** Debido a que la construcción de viviendas posee fuertes eslabonamientos productivos con sectores de la economía local<sup>37</sup>, se espera que la misma impulse el nivel de actividad económica y de empleo. Este mayor dinamismo incrementará la actividad del mercado de crédito, lo cual impactará positivamente en el sector real. El mejoramiento de las condiciones de vida de un amplio espectro de la sociedad generará una mayor cohesión social que, en última instancia, contribuye a reducir el surgimiento de ciertas conductas criminales que lesionan el bienestar general. A continuación se realiza un análisis cuantitativo de estos beneficios con base en los resultados obtenidos del estudio de simulación para el período de ejecución del programa.
- 4.18 La construcción de viviendas sociales por un valor total estimado en US\$246 millones impulsaría un aumento acumulado del PIB de US\$343 millones (aproximadamente US\$295 millones en valor presente). Esto estaría indicando que por cada dólar invertido en este tipo de viviendas se generarían 1,4 dólares de actividad económica (o US\$2,3 por dólar de subsidio), siendo esta cifra superior a la que se observa en la construcción de viviendas de lujo (en las cuales se utiliza una mayor proporción insumos importados), pero inferior a la que se evidencia en otros tipos de inversiones, tales como, obras de infraestructura y manufacturas de bienes exportables. Sin embargo, en los dos últimos casos el período de maduración de la inversión es mayor y, consecuentemente, no tendrían un efecto reactivante tan inmediato como la construcción de viviendas<sup>38</sup>. La existencia de una importante proporción de capacidad instalada ociosa<sup>39</sup> permitirá convalidar la recuperación de la actividad sin que se generen presiones inflacionarias excesivas; producto de la mayor demanda, la tasa de inflación acumulada sería tres puntos porcentuales superior a la que se habría evidenciado en ausencia del programa.
- 4.19 También se espera que se generen más de 70.000 empleos temporales (directos e indirectos). A diferencia de lo que ocurre con la inversión en obras de infraestructura y manufacturas exportables, la construcción de vivienda social tiene una fuerte capacidad de generar empleos directos (en términos relativos, ocurre lo contrario con los empleos indirectos); el costo de generar un puesto de trabajo directo en dichos sectores es cercano a los US\$6.000, US\$40.000 y US\$10.000, respectivamente.

---

<sup>37</sup> Según estimaciones de CAMACOL, el 93% de los insumos utilizados en la edificación de viviendas se produce internamente.

<sup>38</sup> La inversión en vivienda alcanza su máximo impacto sobre el PIB a los nueve meses de realizada (estas estimaciones se hicieron con base en un modelo VAR).

<sup>39</sup> Para el promedio de empresas colombianas, el porcentaje de utilización de la capacidad instalada era cercano al 66% en agosto del 2002, siendo inferior al promedio en el caso de las firmas productoras de no transables (entre las que se encuentra la construcción). Por su parte, la industria cementera presenta un nivel de utilización de su capacidad cercano al 60%.

## **E. Impacto social y ambiental**

### **1. Impacto social**

- 4.20 **Focalización y PTI.** El programa beneficiará a los sectores urbanos de más bajos ingresos por dos vías: (i) en forma directa a través de los subsidios que facilitarán el acceso a una vivienda digna y; (ii) en forma indirecta mediante el mayor empleo generado a partir del aumento de la actividad económica.
- 4.21 Durante el período 1999-2001, más del 70% de las familias beneficiarias del subsidio se ubicaron por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE<sup>40</sup>, gracias al peso relativo importante asignado a variables sociales en la selección de beneficiarios – variable tales como: (i) la calificación del hogar según ficha SISBEN; y (ii) la mayor ponderación otorgada a mujeres jefes de hogar. Durante el periodo de ejecución del programa, se estima que la proporción de beneficiarios por debajo de la línea de pobreza del DANE aumentará a más de 80%, debido sobretodo al cambio de énfasis en la asignación de subsidios a modalidades de esfuerzo municipal, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, que requieren poco o nada de crédito complementario para completar el pago de la solución de vivienda<sup>41</sup>.
- 4.22 Así, el programa además de calificar de manera automática<sup>42</sup> como proyecto que promueve la equidad social (SEQ), también calificaría como uno que contribuye a reducir la pobreza (PTI), siempre que se utilice la línea de pobreza definida por el DANE. Cabe destacar que el prestatario no requerirá el 10% de financiamiento adicional del Banco que permite la calificación PTI.
- 4.23 En tanto, el crecimiento económico que promueva el uso de mano de obra poco calificada es condición necesaria para reducir la pobreza. El programa contribuye en este sentido, ya que favorece el empleo en el sector de la construcción, el cual utiliza intensivamente personal poco calificado y, por ende, de baja remuneración. De acuerdo al estudio de simulación citado, cerca de 20.000 hogares dejarían de ser pobres como consecuencia del incremento del PIB.
- 4.24 **La mujer como participante y beneficiaria.** La dimensión de género está contemplada explícitamente en la asignación de subsidios del programa. En el sistema de puntaje para selección de beneficiarios, se atribuye puntaje adicional a los hogares donde la mujer asume la condición de cabeza de familia. Asimismo, más de la mitad de los subsidios otorgados y/o ejecutados con intermediación de OPVs, incluye mayoritariamente a mujeres en esa condición. Algunas OPV están conformadas con “madres comunitarias”, cuya labor es adecuar su hogar como jardín infantil para cuidar niños en las áreas donde los beneficiarios salen a

---

<sup>40</sup> Dicha línea equivale a US\$96 mensuales per cápita.

<sup>41</sup> Adicionalmente, se espera una mejor focalización debido al acuerdo, como meta del programa, de aumentar cada año el porcentaje de postulantes inscritos en SISBEN. En los archivos técnicos del programa se presenta un detallado análisis del grado de focalización que ha tenido la política de subsidios habitacionales en los últimos 10 años, así como la memoria de cálculo de la proyección del nivel de focalización esperado para el programa durante el período 2003-2007.

<sup>42</sup> Según criterios establecidos el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco.

trabajar. Estas mujeres también pueden solicitar de manera independiente subsidios para reparación y mejoras en su vivienda.

- 4.25 **Participación ciudadana.** Las organizaciones civiles desempeñan un importante papel en la implementación del sistema de subsidios VIS. Un número considerable – al rededor de 40% – de las soluciones de vivienda financiadas con subsidios del FNV (EX-INURBE) son construidas colectivamente a través de ONGs de vivienda y OPVs. En general, los integrantes de esas organizaciones participan activamente en la elección del terreno, y en el diseño urbanístico y arquitectónico de la vivienda típica a edificar. Así mismo, en muchos casos los usuarios también participan en la producción de sus soluciones de vivienda, sea por autoconstrucción o gestión colectiva. Estos grupos pueden actuar como parte de una red de veeduría ciudadana para proyectos de vivienda, incluyendo los propios.
- 4.26 Actualmente el sistema de administración de subsidios, encabezado por el FNV, cuenta con varios mecanismos de divulgación y retroalimentación del programa: el Ministerio, junto con las gobernaciones departamentales y/o los municipios, realiza charlas comunitarias enfocadas a las poblaciones más pobres y necesitadas de vivienda, mientras la UTCCF realiza el trabajo de divulgación y capacitación específico para sus aspirantes. El Fondo está preparando un documento nuevo para fortalecer el contacto con los posibles aspirantes a subsidios. El Ministerio, el FNV y la UTCCF (por manejar recursos dentro de un programa público), reciben y responden a quejas y reclamos de los usuarios mediante correo o a través de diversas líneas telefónicas, como ordena la ley.
- 4.27 Asimismo, para retroalimentar la formulación del programa actual, se realizó un taller de consulta con involucrados, incluyendo representantes de (i) hogares beneficiarios; (ii) OPVs y ONGs; (iii) el sector de construcción; (iv) entidades oferentes de crédito VIS; y (v) gobiernos territoriales; así como de las principales entidades ejecutoras del programa (MAVDT, FNV, FINDETER, UTCCP). Las conclusiones y recomendaciones del taller han sido tomadas en consideración en el diseño de la operación.
- 4.28 **Comunidades indígenas y minorías étnicas.** El Gobierno Colombiano desarrolló un reglamento específico para el manejo de subsidios y VIS para comunidades rurales donde vive prácticamente la totalidad de la población indígena del país. Los grupos excepcionalmente ubicados en áreas urbanas, donde el programa funcionará, se rigen por los criterios de selección para las mismas, respetándose en materia de diseño de vivienda los valores culturales de la comunidad. Las minorías étnicas son objeto de tratamiento específico en San Andrés y Providencia donde al menos el 50% de los recursos deberán beneficiar a la población racial. En áreas de poblaciones negras la situación es similar a la indígena.

## **2. Impacto ambiental**

- 4.29 El programa tendrá un impacto ambiental claramente positivo. Las condiciones de habitabilidad de los beneficiarios será mejorada substancialmente con relación a la alternativa de asentamiento informal, asegurando un espacio urbano con servicios adecuados de agua, alcantarillado y disposición de residuos sólidos, menor

probabilidad de afectación por desastres naturales, y buena dotación de áreas verdes y comunitarias.

- 4.30 No obstante, existen riesgos ambientales que necesitarán ser vigilados, particularmente aquellos asociados con: (i) la ubicación de nueva vivienda en sitios sujetos a peligros de inundación o deslizamientos o en áreas ecológicamente sensibles (reservas, rondas de cuerpos de agua, etc.); (ii) la aplicación de técnicas constructivas inadecuadas y el incumplimiento de estándares de construcción; (iii) el aumento de carga en la infraestructura básica de servicios, originada por la nueva demanda; (iv) la seguridad y la salud ocupacional del personal de obra; y (v) la construcción del proyecto (ruido, emisión de polvo, obstrucción del tráfico, disposición y manejo de escombros, cortes, estabilización o compactación de terreno, alteración en la rutina de la población, conflictos con vecinos, etc.).
- 4.31 Para prevenir o mitigar estos riesgos, se implementará un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) coordinado por la UCP. Mediante el SGA se: (i) vigilará el cumplimiento de la normatividad aplicable; (ii) producirá el material documental y de apoyo necesario para capacitación y divulgación; y (iii) monitoreará el impacto ambiental de los proyectos de vivienda financiados por el programa.
- 4.32 Para la verificación del cumplimiento normativo se tomará como referencia los avances normativos y de planeación territorial-ambiental, en particular las leyes sobre Ordenamiento Territorial (388/97 y 507/99) y su reglamento, el Decreto 1052/98 sobre licencias de construcción y urbanismo, las cuales incorporan los elementos ambientales y de prevención de desastres naturales necesarios para preparar proyectos urbanos de vivienda. En cumplimiento de estas normas, todos los municipios deben preparar POTs que regulan el proceso de desarrollo urbano incluyendo la planeación de servicios y la ubicación de VIS con el fin de evitar conflictos por el uso de terrenos de alto riesgo o de protección ambiental. Un control legal a la urbanización en sitios inapropiados existe a través de la licencia de urbanismo y/o construcción expedida por el Curador Urbano, por cuanto la construcción de VIS con subsidios solo se permite en municipios que cuenten con: (i) POT<sup>43</sup> y (ii) garantía de servicios públicos generada por la empresa prestadora del mismo o por el proyecto de manera individual si no existe forma de conexión. El Curador es responsable de vigilar el cumplimiento de toda la normatividad urbana y ambiental, así como la aplicación en los diseños de vivienda de la norma de Construcciones Sismo Resistentes (Ley 400/97).
- 4.33 El control de los impactos de los proyectos de VIS es regulado por las normas de ordenamiento territorial y por el Decreto 1180/03 sobre licencias ambientales; este exige para proyectos en municipios con POT solamente permisos de aprovechamiento de recursos naturales, cuando proceda. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son las autoridades responsables de expedir los permisos requeridos y de ejercer la vigilancia de la aplicación de la normativa.

---

<sup>43</sup> Menos del 38% de municipios carecen de POT en donde se ubica menos del 20% de la población urbana. El Ministerio espera apoyar la aprobación de POT a un ritmo de 100 por año, luego poco más de tres años culminaría el proceso. Se eximen de POT los municipios en áreas con etnias negras o indígenas.

- 4.34 Mediante el SGA se ejercerá la supervisión de las variables ambientales bajo responsabilidad de la entidad evaluadora, al momento de determinarse la elegibilidad técnica de los proyectos de vivienda. Adicionalmente, cada entidad interventora, será responsable de vigilar que los constructores apliquen las guías de buenas prácticas ambientales de diseño y construcción que incluirán medidas de higiene y seguridad laboral y una lista de exclusión de materiales inapropiados. Para reforzar el papel supervisor del SGA, el RO incluirá como exigencia que los contratos de construcción incluyan como obligación la utilización de las guías. La guía incluirá obligaciones legales en salud ocupacional y seguridad industrial.
- 4.35 A través de talleres a cargo de la entidad evaluadora, los constructores serán capacitados en relación con: (i) las obligaciones y buenas prácticas ambientales; (ii) el control social de constructores; (iii) convivencia y respeto de los espacios públicos y privados; y (iv) el uso del sistema de quejas y reclamos y los canales para emplearlos.
- 4.36 El monitoreo y seguimiento en el SGA se realizará por medio de los sistemas de interventoría, supervisión y monitoreo del programa, incluyendo una verificación aleatoria de proyectos mediante indicadores tales como: (i) relación entre solicitudes de subsidio para municipios con POT frente a municipios sin POT; (ii) mujeres beneficiarias de subsidios frente al total de los beneficiarios; (iii) días de rezago entre la disponibilidad del servicio de agua y/o alcantarillado y la fecha de entrega de las viviendas; (iv) medidas preventivas o sancionatorias por incumplimientos ambientales durante construcción; (v) quejas o reclamos generados por problemas ambientales; y (vi) número de accidentes de trabajo del personal de construcción frente al número total de trabajadores.
- 4.37 Para la implantación de las acciones de administración y monitoreo ambiental se ha incluido un presupuesto de US\$130.000, con cargo a los recursos del préstamo dentro del rubro de Administración de Subsidios (ver párrafo 2.27), para cubrir gastos de: (i) diseño, preparación y divulgación de guías; (ii) asesoramiento ambiental externo; y (iii) entrenamiento de personal de entidades ejecutoras y constructoras. Adicionalmente, bajo el rubro de administración del programa, se ha incluido un presupuesto de US\$1 millón, para cubrir los costos de monitoreo y evaluación de la operación, incluyendo el monitoreo ambiental señalado anteriormente.

## **F. Beneficios**

- 4.38 A través del componente de subsidios, más de 70.000 familias (la mayor parte de ellas con ingresos mensuales inferiores a dos SMM) verán mejoradas sus condiciones habitacionales mediante la adquisición de una vivienda nueva, o el mejoramiento de las que habitan en la actualidad. A su vez, 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. Para que efectivamente estos beneficios sean sustanciales, el programa introduce una gran cantidad de mecanismos de control y supervisión sobre la calidad de las viviendas y de su entorno inmediato.
- 4.39 Adicionalmente, se espera que la inversión en viviendas contribuya a la reactivación del sector de la construcción, generando efectos positivos sobre el

nivel general de actividad económica y empleo en el país. También existen otros beneficios sociales y económicos -directos e indirectos-, que se describen detalladamente en los párrafos ¶4.8 a ¶4.37.

- 4.40 El componente de fortalecimiento institucional al dotar a las instituciones que administran el SFV de un sistema de información y monitoreo permitirá detectar y corregir posibles desvíos en los lineamientos básicos de la política VIS. Además, al proveer al VMVDT de una red nacional de información, permitirá mejorar el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sectoriales. Adicionalmente, al fortalecer a los municipios, se comenzará a introducir en ellos mecanismos de control y supervisión, buenas prácticas de formulación de proyectos de inversión en el sector, e instrumentos que les permitan realizar una planificación racional del uso del suelo.

#### **G. Riesgos**

- 4.41 Entre los riesgos identificados para la presente operación, contemplados en la columna de supuestos del marco lógico, se destacan:
- 4.42 **Novedad del sistema de ejecución.** Aunque el diseño del nuevo sistema ha sido cuidadosamente elaborado, con mucha atención al detallamiento de funciones y responsabilidades de los diferentes participantes, por la novedad del sistema continua existiendo algún riesgo de que algunos elementos del sistema no funcionen como previsto, afectando negativamente su desempeño. Para mitigar este riesgo, se ha creado un riguroso sistema de monitoreo y retroalimentación del programa y todas las entidades participantes, el cual servirá para mantener informado al FNV, el VMVDT, la UCP y, en particular, el CSP – especialmente creado para evaluar el progreso del programa y proponer ajustes de diseño y/o procedimientos, cuando fuera necesario.
- 4.43 **Conflictos de interés de Cajas de Compensación.** Bajo el nuevo sistema de administración de subsidios, las CCFs serán responsables por el proceso de postulación y selección de beneficiarios de los subsidios del FNV. A la vez, las mismas continuarán administrando su propio sistema de subsidios VIS, para sus afiliados, financiado con recursos propios. Para la mayoría de Cajas, esta doble función no genera conflictos de interés, dado que, por ley, cuando una Caja dispone de sus propios recursos para subsidios VIS, los afiliados de esas Cajas solamente pueden postularse al sistema de subsidios interno de la Caja. No obstante, para un número reducido de Cajas, sin suficientes fondos para financiar su propio sistema de subsidios, los afiliados de éstas tienen derecho a postularse al sistema de subsidios del FNV<sup>44</sup>, generando un riesgo de que, en estos casos, los afiliados de las Cajas reciban trato preferencial en el proceso de postulación. Para mitigar este riesgo, los sistemas de monitoreo del programa prestarán especial atención al seguimiento de los procesos de postulación en estas Cajas, asegurando: (i) una fuerte divulgación de convocatorias de subsidios a toda la comunidad, incluyendo especialmente a no-afiliados; y (ii) verificando que el proceso de postulación y selección efectivamente cumplió con la normatividad establecida.

---

<sup>44</sup> De un total de 56 CCFs en el país, sólo los afiliados de las 16 Cajas más pequeñas tienen derecho de postularse al sistema de subsidios de FONVIVIENDA.

- 4.44 Adicionalmente, también existe riesgo de conflicto de interés en el caso de Cajas que hayan desarrollado filiales propias de construcción de vivienda social. En estos casos, en teoría, las Cajas podrían limitar la oferta abierta de soluciones de vivienda a hogares beneficiarios de subsidios otorgados por las mismas Cajas. Para evitar este riesgo, se ha estipulado en el convenio entre el FNV y la UTCCF que solo se podrán aplicar los subsidios del FNV a viviendas construidas por oferentes no asociados a las Cajas<sup>45</sup>.
- 4.45 **Financiamiento complementario a subsidios.** La limitada oferta de crédito para hogares de bajos ingresos podría llevar a que algunos beneficiarios del programa no cuenten con suficiente financiamiento complementario (al subsidio y ahorro propio) para cubrir el costo total de las viviendas ofrecidas en el mercado. Para mitigar este riesgo, el programa canalizará aproximadamente un 73% de sus recursos de subsidios hacia soluciones de vivienda que requieren poco o ningún financiamiento complementario – es decir, a proyectos de esfuerzo municipal, mejoramiento de vivienda, y construcción en lote propio. Adicionalmente, mediante el componente de desarrollo institucional y sectorial, se creará un mecanismo de asistencia técnica en el VMVDT para reforzar a un grupo de intermediarios financieros, estratégicamente importantes en el mercado de crédito VIS, con vistas a ampliar su oferta de microcrédito a beneficiarios del programa.

---

<sup>45</sup> Excepto en casos donde no haya oferta alternativa en cuya situación la excepción tendrá que ser validada por el VMVDT o FINDETER.

**COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL**  
**(CO-0241)**

**PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES**

Principales adquisiciones del proyecto	Fuente de Financiamiento		Método	Precalificación	Aviso Específico de Adquisiciones	Fecha prevista de adquisición
	BID (%)	Local /Otro (%)		Sí/No	Fecha Tentativa de publicación	
<b>1. Componente de Desarrollo Institucional y Sectorial</b>						
<b>1.1. Servicios de consultoría</b>						
<b>Firmas consultoras</b>						
Asistencia Técnica POTs (US\$380.000)	100	0	LPI	SI	II 2004	III 2004
Asistencia Técnica VIS (US\$300.000)	100	0	LPI	SI	II 2004	III 2004
Estudios especiales (2 contrataciones US\$50.000)	100	0	LPN	NO	II 2004	III 2004
Microcrédito (US\$300.000)	100	0	LPI	SI	I 2004	II 2004
Red Nacional de Información (US\$300.000)	100	0	LPI	SI	III 2004	IV 2004
<b>Consultores individuales</b>						
Consultorías varias	100	0	CD	NA	NA	NA
<b>1.2. Bienes</b>						
Equipamiento VMVDT/ UCP (US\$220.000)	100	0	LPN	No	I-2004	II-2004
<b>1.3. Obras</b>						
Readecuación edilicia VMVDT (US\$180.000)	60	40	LPN	No	II 2004	III 2004
<b>2. Componente de administración</b>						
<b>2.1. Servicios de consultoría</b>						
Operadoras del sistema (US\$1,9 millones anuales)		100	CD	No	NA	I 2004
Fiduciaria (US\$350.000 anuales)		100	LPN	No	IV 2003	I 2004
Supervisora (Tres firmas por US\$250.000 anuales)		100	LPN	No	IV 2003	I 2004
Auditoria (US\$600.000)	100		LPI	Si	I 2004	I 2004
Monitoreo (US\$600.000)		100	LPN	No	I 2004	II 2004
Evaluación intermedia y final (US\$200.000)	100		LPI	No	II-2005	IV-2005

LPI: Licitación Pública Internacional

LPN: Licitación Pública Nacional

CP: Concurso de Precios

CD: Contratación directa

NA: No aplica



**MARCO LÓGICO**  
**PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL (CO-0241)**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
<i>F.</i> Mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos recursos, a través de la profundización y fortalecimiento del mercado de vivienda de interés social.	<p><i>F1.</i> A los cinco años de finalizado el programa, la oferta urbana total del mercado VIS es un 30% superior a la observada en el año 2002 (53.400 unidades).</p> <p><i>F2.</i> A los cinco años de finalizado el programa el valor de la cartera de crédito VIS se incrementa un 20% respecto al monto observado en el año 2002 (US\$367 millones).</p> <p><i>F3.</i> Fondo Nacional de Vivienda (FNV) es percibido por población como entidad sustancialmente más transparente, responsable y eficiente que INURBE. Línea de base: índice de integridad de las entidades públicas elaborado por Transparencia Colombia.</p> <p><i>F4.</i> Porcentaje de hogares beneficiarios de subsidios públicos de vivienda con ingreso familiar mensual inferior o igual a 2 SMLM, como mínimo, en 80% una vez finalizado el programa.</p>	<p>Sistema de información del sector vivienda.</p> <p>Sistema de información del sector vivienda.</p> <p>Encuesta de opinión.</p> <p>Evaluación basada en el sistema de información de subsidios del FNV.</p>	<p>Prioridad nacional del sistema SFV se mantiene después del programa.</p> <p>Alianzas estratégicas entre el Gobierno Central y gobiernos subnacionales se mantienen en apalancamiento de recursos para vivienda social.</p> <p>Estabilidad del sistema financiero nacional.</p> <p>La situación fiscal permite, al menos, mantener la inversión pública en vivienda en niveles similares a los previstos para el período 2003-2007.</p>
<b>Propósito</b>			
<i>PI.</i> Ampliar y perfeccionar el sistema de subsidios estatales de vivienda.	<p><i>PI.1.</i> El número de SFV ejecutados pasa de 14.600 (promedio período 1999-2001) a 16.400 (promedio período 2003-2007).</p> <p><i>PI.2.</i> El número de subsidios asignados por cada US\$10 millones pasa de 4000 en el año 2002, a 4600 en el año 2007.</p> <p><i>PI.3.</i> La proporción de SFV ejecutados anualmente en relación a los asignados pasa de 60% (promedio período 1999-2001) a 80% en el año 2007.</p> <p><i>PI.4.</i> El número de meses que trascurren entre la asignación y la escrituración de la vivienda pasa de 18 en el año 2002, a 10 en el año 2006.</p> <p><i>PI.5.</i> El porcentaje de familias beneficiarias conformes con las soluciones recibidas, pasa de 80% (período 1999-2000) a 95% al final de la ejecución.</p>	<p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa. Estadísticas oficiales sobre subsidios otorgados anualmente.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p>	<p>Aún cuando existen riesgos asociados a lo novedoso del sistema se tiene que: (i) existe una buena coordinación y colaboración entre las instituciones participantes; (ii) los mecanismos de supervisión y control se implementan en tiempo y forma; (iii) los sistemas de monitoreo y auditoría permiten evaluar el progreso del programa y proponer ajustes al nuevo sistema.</p> <p>El monitoreo y la divulgación pública de las actividades desempeñadas por las CCFs, mitigan los riesgos asociados</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
P2. Fortalecer el marco institucional y desarrollar estratégicamente el sector.	<p>P1.6. La proporción de hogares beneficiarios del SFV localizados en zonas de riesgo se reduce de 37% en el año 2002 a 10% en el 2006.</p> <p>P1.7. La proporción de hogares que recibieron la solución con el equipamiento físico mínimo preestablecido pasa de 75% en el año 2002 a 85% en el año 2007.</p> <p>P1.8. El costo administrativo del SFV se reduce de un 18% del valor de los subsidios asignados en el año 2002, a un 11% en el año 2007.</p> <p>P1.9. La proporción de hogares beneficiarios que no ocupan la vivienda después de la escrituración por problemas de calidad en las mismas, disminuye de 8% en el periodo 1999-2000, a 2% al final del programa.</p> <p>P1.10. El porcentaje de hogares beneficiarios que no están inscritos en el SISBEN se reduce de 30% en el año 2003 a 25% en el 2005, y 15% en el 2007.</p> <p>P2.1. El 90% de tomadores de decisión manifiestan su satisfacción con el sistema de información SFV, a los 18 meses de entrar en funcionamiento.</p> <p>P2.2. La proporción de proyectos presentados por los municipios al Concurso de Esfuerzo Municipal declarados elegibles se incrementa de 60% en el 2002 a 80% al final del programa.</p> <p>P2.3. El número de microcréditos VIS (Ley 795 de 2003) desembolsados, pasa de cero en el año 2002 a 15.000 al final del programa.</p> <p>P2.4. El número de créditos VIS desembolsados se incrementa un 15% al final del programa (línea de base: 29.220 créditos VIS, año 2002).</p>	<p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluaciones intermedia y final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p>	<p>a la existencia de posibles conflictos de intereses que puedan enfrentar estas entidades.</p> <p>Se incrementa la oferta de microcrédito para viviendas de interés social, reduciéndose el riesgo de falta de financiamiento complementario a los subsidios.</p>
<b>Componentes</b>			
<b>CI. Subsidios para VIS ejecutados eficazmente.</b>			
CI.1. Financiamiento de subsidios para la compra y mejoramiento de viviendas.	<p>CI.1.a. 61.000 viviendas de interés social construidas y entregadas a la población al final del programa.</p> <p>CI.1.b. 10.000 viviendas mejoradas al final del programa.</p>	<p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p> <p>Informes de progreso y evaluación final del programa.</p>	
CI.2. Implementación de mecanismos de supervisión, control, y monitoreo.	<p>CI.2.a. Los mecanismos de supervisión e interventoría de obras, y el sistema de monitoreo están implementados y funcionando eficazmente a los</p>	<p>Documento del diseño de los sistemas aprobados.</p> <p>Informes de progreso.</p>	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	6 meses de comenzada la ejecución: se entrega primer reporte a FNV y a UCP cubriendo tareas especificadas en términos de referencia.	Misiones de administración de los especialistas de la sede el Banco.	
<b>C2. Fortalecimiento institucional y desarrollo estratégico al sector.</b> <i>C2.1. Fortalecimiento del Viceministerio.</i>  <i>C2.2. Sistema de Información de FNV.</i>  <i>C2.3. Asistencia técnica a entes territoriales.</i>	<i>C2.1.a. Sistema de administración y gestión implantado a los 12 meses de iniciada la ejecución.</i> <i>C2.1.b. Estructura organizativa, planta y procedimientos de funcionamiento de FNV elaborados e implantado a 6 meses de iniciada ejecución del programa.</i> <i>C2.1.c. Sistema de información sectorial implantado a los 14 meses de ejecución del programa: se accede vía web a los principales indicadores, estudios y sitios web de los actores más relevantes del sector vivienda.</i>  <i>C2.2.a. Sistema de información de SFV a nivel nacional adecuado a la nueva estructura y funcionando al final del segundo trimestre del año 2004: (i) se puede disponer de toda la información relevante para la ejecución del SFV a través de la web; (ii) es posible “cruzar” con otras fuentes, la información declarada por los potenciales beneficiarios del SFV; y (iii) las entidades participantes del SFV actualizan la información en tiempo real y con un manejo “virtual”.</i> <i>C2.3.a. Paquetes de asistencia técnica a municipios para POTs formulados a los 12 meses de iniciado el programa; puesta en prueba de paquetes de asistencia técnica en 10 municipios piloto; y 25 municipios asistidos en POT al final del programa.</i> <i>C2.3.b. Paquetes de asistencia técnica a municipios para la elaboración e inspección de proyectos VIS formulados a los 12 meses de iniciado el programa; puesta en prueba de paquetes de asistencia técnica en 10 municipios piloto y 20 municipios asistidos al final del programa en la formulación y/o inspección de proyectos.</i> <i>C2.3.c. 5 programas de renovación urbana o mejoramiento formulados al final del programa.</i>	Informes del progreso.  Manuales organizativos, administrativo y reglamento de funcionamiento.  Convenios con proveedores de información suscriptos. Diseño de detalle del sistema aprobado. Informes de progreso del programa. Documento de diseño del sistema de información aprobado. Informes de progreso.  Encuesta de usuarios del sistema.  Informes de progreso y evaluación final del programa.  Informes de progreso y evaluación final del programa.  Informes de progreso y evaluación final del programa.	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
C2.4. Asistencia técnica entidades de microcrédito.	C2.4.a. Asistencia técnica integral a 2 entidades oferentes al final del programa. C2.4.b. Herramientas de asistencia técnica general formuladas a los 12 meses de iniciado el programa y brindadas a al menos 7 entidades.	Informes de progreso y evaluación final del programa. Informes de progreso y evaluación final del programa.	
<b>Actividades Generales</b>			
A1. Contratación de consultores individuales y firmas consultoras. Adquisición de bienes; proceso de selección; establecimiento de prioridades; firma de convenios con entidades del sistema. A2. Identificación, selección y suscripción para el otorgamiento de subsidios de acuerdo a lo establecido en el programa.	Presupuesto del programa.  Documentos de convenios aprobados.   Presupuesto del programa.	Registro Contable del programa.  Convenios.   Registro Contable del programa.	Consultores idóneos se presentan en procesos de selección.  Fondos de contraparte local se desembolsan oportunamente.  Los grupos sociales del sector vivienda manifiestan apoyo a los objetivos y estrategias del programa.

### Indicadores de gestión para la medición de las metas de medio término

Objetivo del programa	Resultados esperados	Valor de línea de base	Meta al medio término	Meta al finalizar el programa
1. Provisión de vivienda de interés social a hogares de bajos recursos.	1.1. Se eleva el nivel de cobertura.   1.2. Al menos se mantiene el nivel de focalización.   1.3. Mejora calidad de viviendas.	1.1.1. Número de SFV entregados cada US\$10 millones: 4.000 en el año 2002.  1.1.3. Proporción SFV ejecutados vs. asignados: 60% promedio 1999-2001. 1.2.1. Más de 80% de hogares beneficiarios del SFV con ingresos inferiores o iguales a dos SMM. 1.2.2. El 70% de las familias poseen SISBEN. 1.3.1. 8 % de las viviendas desocupadas por problemas de calidad. 1.3.2. 80% de las familias conformes con la solución	1.1.1. Número de SFV entregados cada US\$10 millones: 4.600. 1.1.2 25,000 VIS construidas o en construcción, y/o mejoradas o en proceso de mejoramiento. 1.1.3. Proporción SFV ejecutados vs. asignados: 70%.  1.2.1. Más de 80% de hogares beneficiarios del SFV con ingresos inferiores o iguales a dos SMM. 1.2.2. El 75% de las familias poseen SISBEN. 1.3.1. 5% de las viviendas desocupadas por problemas de calidad. 1.3.2. 90% de familias conformes con la solución	1.1.1. Número de SFV entregados cada US\$10 millones: 4.600. 1.1.2. 71.000 VIS construidas o mejoradas con el programa.  1.1.3. Proporción SFV ejecutados vs. asignados: 80%. 1.2.1. Más de 80% de hogares beneficiarios del subsidio con ingresos inferiores o iguales a dos SMM. 1.2.2. El 85% de las familias poseen SISBEN. 1.3.1. 2 % de las viviendas desocupadas por problemas de calidad. 1.3.2. 95% de familias conformes con la solución

Objetivo del programa	Resultados esperados	Valor de línea de base	Meta al medio término	Meta al finalizar el programa
		habitacional recibida.	habitacional recibida.	habitacional recibida.
2. Fortalecimiento institucional y desarrollo estratégico del sector.	2.1. VMVDT	2.1.1. Sistema de información sectorial diseñado.	2.1.1. Sistema de información sectorial implantado.	2.1.1. Sistema de información sectorial funciona eficazmente.
	2.2. FNV.	2.2. Sistema de información SFV diseñado y puesto en marcha.	2.1.2. Sistema de monitoreo del programa implantado y funcionando eficazmente. 2.2. Sistema de información SFV implementado.	2.1.2. Sistema de monitoreo del programa implantado y funcionando eficazmente. 2.2. Sistema de información SFV funciona eficazmente.
	2.3. Entes Territoriales		2.3.1. 5 municipios asistidos en la formulación de POTs. 2.3.2. 5 municipios asistidos en el mejoramiento de POTs. 2.3.3. Al menos 5 municipios asistidos en la formulación y/o inspección de proyectos VIS. 2.3.4. Al menos 4 proyectos de mejoramiento o renovación urbana formulados.	2.3.1 10 municipios asistidos en la formulación de POTs. 2.3.2. 10 municipios asistidos en el mejoramiento de POTs. 2.3.3. Al menos 10 municipios asistidos en la formulación y/o inspección de proyectos VIS. 2.3.4. Al menos 10 proyectos de mejoramiento o renovación urbana formulados.
	2.4. Microcrédito		2.4. 1 entidad recibe asistencia técnica integral y al menos 4 reciben asistencia general.	2.4. 2 entidades reciben asistencia técnica integral y al menos 7 reciben asistencia general.