

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del proyecto: Programa Nacional de Vivienda Rural
País: Colombia
Equipo de proyecto original: Patricia Torres (RE3/SC3) Jefe de Equipo; Verónica Adler (RE3/SC3); Fernando Cuenin (RE3/SC3); Mercedes Rochac (RE3/SC3); Guillermo S. Castillo (SDS/ICT); Gerónimo Frigerio (LEG); Fernando Balcazar V. (COF/CCO); y Marcelo Drago (Consultor).
Número de proyecto: CO-L1003
Número de préstamo: 1596/OC-CO
Fecha del QRR: 20 de abril de 2011
Fecha de aprobación: 17 de junio de 2011

Equipo PCR

Jesus Navarrete (FMM/CCO), Jefe de Equipo; Ida M. Fernández (ICF/FMM); y Marcelo Drago, consultor.

ÍNDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	2
II.	EL PROYECTO	2
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	4
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	5
III.	RESULTADOS	5
A.	EFFECTOS DIRECTOS	5
B.	EXTERNALIDADES.....	6
C.	PRODUCTOS.....	6
D.	COSTOS DEL PROYECTO	9
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	9
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	9
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	11
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO	11
V.	SOSTENIBILIDAD	11
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	11
B.	RIESGOS POTENCIALES	12
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	13
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	14
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	14
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	15
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	15
A.	ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	15
B.	EN MATERIA DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y DISEÑO	15
C.	EN MATERIA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL	16

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BA	Banco Agrario
BO	Bolsa Ordinaria
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CIVISR	Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EF	Evaluación Final
EI	Evaluación Intermedia
EO	Entidad Oferente
GV	Gerencia de Vivienda
JAC	Junta de Acción Comunal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Comunal
MC	Ministerio de Comunicaciones
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
RUAF	Registro Único de Afiliadosaduría Nacional del Estado Civil
SECAB	Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SSVISR	Sistema de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural
SVIS	Subsidio de Vivienda de Interés Social
SVISR	Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
VISR	Vivienda de Interés Social Rural

ANEXOS	
Anexo 1:	Recategorizaciones realizadas a las tablas de costos del programa
Anexo 2:	Acta de Taller de Terminación de Proyecto
Anexo 3:	Evaluación del Prestatario

I. Información básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

No. de PROYECTO: CO-L1003	TITULO: Programa de Vivienda de Interés Social Rural
Prestatario: República de Colombia	Fecha aprobación Directorio: 01-Dic-2004
Agencia Ejecutora (AE): Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Fecha efectividad contrato préstamo: 01-Abr-2005
Préstamo: 1596/OC-CO	Fecha elegibilidad primer desembolso: 19-Ago-2005
Sector: Urban Development and Housing-Housing	1) Meses en ejecución
Instrumento de préstamo: Investment	* desde aprobación: 72
	* desde efectividad del contrato: 68
	Períodos de desembolso
	Fecha original desembolso final: 01-Oct-2008
	Fecha actual desembolso final: 01-Oct-2010
	Extensión acumulativa (meses): 24
	Monto préstamo(s)
	* Monto original: 30.000.000
	* Monto actual: 29.793.413,04
	* Pari Passu (si aplica): 61,73 %
	Fueron fondos re direccionados de [] o a [] este proyecto?
	[x] N/A (favor marcar una Section .01
Reducción de Pobreza (PTI): Si	2) Desembolsos
Equidad Social (SEQ): Si	* Monto actual: 29.694.304,60 (98,98 %)
Clasificación ambiental: -	Costo total del proyecto (estimado original): 39.830.000
	En estado de "Alerta
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
	De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

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

II. EL PROYECTO

a. Contexto del proyecto

Al 2003 la población de Colombia se estimaba en 44,5 millones, de los cuales el 28% residía en zonas rurales. El 83% de la población rural era considerada pobre (incluyendo el 43% en extrema pobreza), es decir, más de 10 millones de personas. Algunas estimaciones establecían en 800.000 las viviendas en condiciones de hacinamiento y con carencias esenciales tales como saneamiento básico.

Luego de una redefinición de la política habitacional, a comienzos de los 90, se creó el Sistema de Vivienda de Interés Social que estableció el subsidio directo a la demanda como forma de acceso para las poblaciones de menores ingresos, urbanos y rurales. Se determinaron como entidades administradoras de los subsidios a la Caja Agraria para los fondos del gobierno nacional, y a las Cajas de Compensación Familiar (CCF) que tuvieran afiliados en el sector rural, para los recursos privados. En 1999 la Caja Agraria fue sustituida por el Banco Agrario (BA) en esta tarea. En promedio, durante el período 2000-2003 el BA había otorgado por año subsidios a aproximadamente 10.000 hogares, por un monto cercano a los US\$18 millones por período. En los cuatro años anteriores al 2003, postularon más de 350.000 familias, pero sólo se atendió el 13% de estas postulaciones, evidenciando la limitada inversión y el desequilibrio entre oferta y demanda.

Institucionalmente, la responsabilidad de la política de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), mientras que su ejecución recaía en el MADR. La administración y ejecución de los subsidios fue delegada en el BA, entidad adscrita al MADR. Por su parte, se instauró la Comisión Intersectorial de VISR, que tenía por objeto orientar, coordinar y priorizar recursos de la política. Finalmente, las Entidades Oferentes (EO) de proyectos organizarían la demanda y diseñarían, cofinanciarían y ejecutarían los proyectos usando los recursos del subsidio.

El Subsidio VISR (SVISR) fue definido como un aporte estatal en dinero, entregado por una sola vez, para facilitar el acceso a la vivienda de la población rural pertenecientes a hogares de SISBEN¹ Nivel 1 ó 2. Las soluciones elegibles correspondían a mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio y vivienda nueva.

Durante la preparación del proyecto se identificaron ineficiencias de la política que se buscó abordar con el programa:

- (a) Dificultades vinculadas a cantidad de recursos involucrados v/s la demanda
 - Sobrecostos en etapa de diseños y postulación. Durante el cuatrienio anterior al 2003, sólo un 13% de los postulantes accedieron al SVISR. La estimación de gastos anuales en estudios y diseños alcanzó a los US\$10 millones, además de los recursos utilizados en evaluar las propuestas, evidenciando serias ineficiencias en el proceso de postulación.
 - Tendencia a favorecer municipios con mayores recursos. Los mecanismos de asignación tendían a favorecer a familias de menores recursos, pero pertenecientes a municipios con mayor solvencia.
- (b) La vinculación entre proyectos VISR y la política sectorial no estaban definidos. Los mecanismos de priorización no generaban incentivos ni establecían vínculos entre proyectos y la política sectorial.
- (c) Los procesos no garantizaban la oportuna disponibilidad de los aportes de las EO. Existían significativas demoras para disponer de los recursos de contrapartida.
- (d) Los sistemas de información para la administración de los subsidios corresponden a tecnologías desactualizadas y no estaban integrados. El BA, a través de la GVR, había desarrollado una serie de módulos independientes que permitían procesar la información de algunas de las etapas del proceso de convocatoria para la asignación de subsidio. sin embargo, estos módulos no estaban conectados entre sí, tenían problemas de seguridad de datos, no estaban en línea ni contaban con la información en tiempo real y se habían desarrollado bajo plataformas y con herramientas ya obsoletas.
- (e) La inexistencia de un sistema de monitoreo y seguimiento. El sistema de subsidios no contaba con metodologías, ni instrumentos por medio de los cuales se realice el monitoreo y se efectúen las mediciones periódicas que permitan establecer los beneficios e impactos de la política y del subsidio. Esta información debía ser elaborada en el momento en que surgía cada demanda concreta por parte de las autoridades decisorias en materia de políticas y no habían rutinas o procesos establecidos para ello. El ciclo total del sistema y sus datos estadísticos, estaban en cabeza de un solo actor, lo que dificultaba el acceso a la

¹ El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida, con el fin de permitir la selección de beneficiarios en los programas sociales que maneja el Estado de acuerdo con su condición socioeconómica particular.

información. Por ello se evaluó la necesidad de generar un sistema de consulta abierta por parte de los involucrados en el Programa, con lo cual se incentivaría una mayor transparencia al sistema de subsidios.

b. Descripción del proyecto

i. Objetivos del desarrollo

Apoyar al Gobierno Colombiano en sus esfuerzos de provisión de vivienda social en áreas rurales, perfeccionando los actuales instrumentos de ejecución de los SVISR y garantizando mecanismos de evaluación y monitoreo para la toma de decisiones en la ejecución de políticas públicas. Esto se realizaría con el fin de elevar la calidad de vida de familias rurales de bajos recursos, a través del mejoramiento de sus condiciones habitacionales

ii. Componentes

Componente 1: Subsidios de la vivienda de interés social rural

Financiamiento aproximado de 17.000 subsidios destinados a apoyar a igual número de familias de escasos recursos. El subsidio, más el aporte familiar (mínimo 10% del valor de la vivienda) y el de la EO, (mínimo 20% del valor de la vivienda) permitirían dotar una de tres tipos de soluciones habitacionales. Los requisitos para las familias serían residir en suelo rural y estar registrados en SISBEN Nivel 1 ó 2. El valor máximo de la vivienda sería de 50 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), con algunas excepciones.

La distribución nacional de los recursos se realizaría mediante coeficientes de distribución regional predefinidos según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hacinamiento habitacional, calidad de la vivienda y concentración de población. El programa innovó, estableciendo dos “bolsas” de postulación: (i) ordinaria con el 60% de los recursos anuales, dirigidos a familias SISBEN I y II; y (ii) proyectos de política sectorial rural con el 40% destinado a atender a familiar también SISBEN I y II pero vinculadas a proyectos de política sectorial rural, es decir, programas de cadenas productivas, desarrollo rural, manejo ambiental, además de la atención a desplazados por violencia, atención a reincorporados y atención población declarada en situación de desastre natural o de calamidad pública. Se estableció también que un techo de recursos que pudieran destinarse a emergencias de desplazados y reinsertados, de un 15% de los recursos del programa. Estos subsidios especiales serían imputados a la Bolsa de Política Sectorial, pero con procedimientos adecuados a su realidad.

Se plantearon tres tipos de soluciones habitacionales:

- (a) Tipo A. Mejoramiento de vivienda o saneamiento básico. Resolvería problemas vinculados con la calidad de la vivienda, mediante aproximadamente 9.500 subsidios, con valor promedio de US\$1.400.
- (b) Tipo B. Construcción de vivienda nueva en sitio propio. Se proveerían aproximadamente 6.600 soluciones de vivienda en terreno de propiedad del hogar postulante mediante igual número de subsidios con un valor promedio de US\$1.900.
- (c) Tipo C. Adquisición de vivienda nueva. Se otorgarían aproximadamente 1.000 subsidios para adquisición de vivienda nueva por un valor promedio de US\$2.000.

Componente 2. Sistema de información para la administración del subsidio

Mejorar los sistemas de información, en seguridad e integridad de la información, mediante la interconexión en línea de las entidades participantes. El nuevo sistema permitiría generar información en tiempo real, y producir informes de seguimiento y metas, tanto del programa como de la política sectorial. De igual manera, el sistema ofrecería transparencia operativa y mecanismos de control y verificación de información disponibles a la ciudadanía en general.

Componente 3. Diseño y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y medición de beneficios e impactos del Sistema de SVISR (SSVISR) y otras actividades

El sistema de seguimiento y monitoreo mejoraría la información disponible sobre los SVISR en focalización, tiempos de ejecución, costos de asignación, calidad de las viviendas, y el impacto en las condiciones de los beneficiarios. De igual manera, proveería información sobre avance e impacto de las tareas de fortalecimiento institucional, monitoreo a los indicadores ambientales de acuerdo con el Plan de Manejo Ambiental y Social así como el monitoreo de la ejecución de los recursos financiados por el Banco. El sistema sería parametrizable y

permitirá registrar las variables propias del SVISR e integrarlas con las del Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano manejado por el MAVDT.

c. Revisión de la calidad del diseño

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

III. RESULTADOS

a. Efectos directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de desarrollo (propósito)	Indicadores claves de efectos directos		
1. Perfeccionamiento de los instrumentos de ejecución del subsidio	Efectos directos planeados Línea de base	Término del proyecto ²	Efectos directos logrados
1.1 Al menos 12 mil familias rurales logran mejorar su calidad habitacional, medido a través del incremento en el puntaje SISBEN	SISBEN postulación	<10%	77% de los hogares mejoraron su calificación SISBEN (2010)(DNP)
1.2 Incremento de participación en programa de municipios con NBI superior al 70%	32% (2004)	50% (2008)	44% (2008 y 2009)(UCP y DANE)
1.3 Incremento de aportes Departamentales como % de aportes de contrapartida	3% (2004)	4,2% (2008)	47,26% (2007)(BA)
1.4 Disminución de gastos en que incurre la sociedad por realizar presentaciones de proyectos	US\$1,8 millones (2004)	US\$720.000 (2008)	US\$781.289
1.5 Disminución de gastos en que incurre BA en proceso de calificación y selección de postulantes, por convocatoria	US\$ 38mil	US\$11.000 (2008)	US\$16.598 (2009) (BA)
1.6 Los recursos aportado por los municipios, como % del valor total de la solución se incrementan	35% (2003)	41% (2008)	13%
Clasificación: MP, P, PP, I.			
Reformulación. <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
Reajuste ISDP: <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			

Resumen de los objetivos de desarrollo clasificación (OD):

<input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
--	---------------------------------------	---	--

Explicaciones:

- Entre la puesta en marcha del proyecto y la elaboración del PCR se modificó el SISBEN, encontrándose vigente en la actualidad el SISBEN III. Sólo una parte de los hogares beneficiados han sido re encuestados, un total de 753. Por ello sólo se pudo reportar sobre la base de esa muestra, y no del universo de beneficiados. De esta muestra, el 77% mejoraron de tal modo sus variables de habitabilidad evaluadas en el SISBEN III que dejaron de estar incluidos dentro de los puntos de corte de población objetivo del subsidio familiar de vivienda rural.
- Si bien la cifra planteada es menor a la meta, el promedio de las vigencias 2005-2009 fue de 48,6%.
- El incremento sustantivo de aportes departamentales de contrapartida explica la superación de la meta física de viviendas mejoradas y construidas.
- La cifra se obtiene utilizando la misma metodología con que se calculó la línea de base, pero con tipo de cambio al 2008. Si se utiliza el tipo de cambio 2004 los costos en que incurre la sociedad por formulación de proyectos se reduce a \$733.735. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones de costo de postulación por hogar y de preparación de proyectos elaboradas por Convivamos en la EF, estos costos corresponderían a \$3.572.369 el 2004 y a \$1.063.118 el 2008, lo que confirma el logro de la meta.
- Los mayores de costos de evaluación y calificación se explican por la implementación de las visitas previas a los lotes donde se construirán las

² No se utilizó meta intermedia.

viviendas.

- 1.6** Con las bases de datos disponibles no fue posible volver a calcular la línea de base, obteniéndose para el año 2003 aportes de contrapartida municipales como porcentaje de la solución de 22%. Por otra parte, la cifra de 13% para el año 2003 puede no reflejar la realidad del comportamiento de este indicador. Ese año, buena parte de los recursos fueron dirigidos a atender la ola invernal, donde los aportes de contrapartida se minimizan. Además las convocatorias 2008 se realizaron bajo el expediente de vigencias futuras, a finales del 2007, momento en que los municipios tienen ejecutados la mayoría de su presupuesto. Si se excluyen desplazados y desastres naturales, las contrapartidas municipales para el 2008 son de 22%, pero para el período 2003-2008 la cifra es de 29%, 7 puntos por arriba de una línea de base de 22% (por encima de los 6 puntos en que se pretendía subir la línea de base originalmente diseñada). Finalmente, también es posible considerar que los mayores aportes departamentales sustituyeron en buena medida a los municipales.

Estrategia de país: El proyecto contribuyó a la estrategia de país, en lo relativo a promover el desarrollo social y asegurar la protección de la población más vulnerable, a través de la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios sociales básicos, y apoyar el proceso de modernización del Estado. Esta contribución se expresa en la dotación de servicios básicos y salubridad a sectores rurales vulnerables, que impactan de modo positivo en su calidad de vida y en el incipiente desarrollo de sistemas de información que automatizan procesos y facilitan el desarrollo de estrategias de impacto social.

b. Externalidades

Ni la Evaluación Intermedia (EI), ni la Evaluación Final (EF) realizaron una evaluación específica sobre las externalidades que produjo el programa, por lo que no es posible establecer un inventario con respaldo empírico. Aquí se da cuenta solo de algunos efectos indirectos, y otros que son posibles asumir como externalidades en virtud de la experiencia en políticas similares.

Impacto social y ambiental. De acuerdo a la EF, el programa logró mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y produjo impactos ambientales positivos. Al menos el 98% de las viviendas construidas o mejoradas, cuentan con saneamiento básico, baño y cocina. El 76% de los beneficiarios de mejoramiento y el 89% de los de construcción en sitio propio, declararon su satisfacción con la VISR al compararla con la vivienda original. Mientras, un 66% de los beneficiarios de mejoramiento y un 78% de los de construcción en sitio propio dijeron haber llenado las expectativas que tenían frente al subsidio. De acuerdo a la misma fuente se propició un nuevo estilo de vida, otorgando estabilidad económica, social y emocional, generó libertad y autonomía, fortaleció la salud de las personas, aumentó los niveles de privacidad en la familia y disminuyó notablemente los conflictos en el hogar, se empezaron a observar cambios en el manejo de excretas y aguas servidas y en las formas de cocción de los alimentos entre otros elementos que contribuyen a la sostenibilidad del programa.

Morbilidad. Se percibe una reducción de la morbilidad para enfermedades respiratorias y digestivas. En enfermedades respiratorias, para la vivienda Tipo A, el porcentaje bajó de 8% al 3%, y para la vivienda Tipo B el porcentaje pasó de 20% en la vivienda tradicional a 14% en la nueva. Sobre enfermedades digestivas, la vivienda B pasó del 12% antes del subsidio al 9% después EF. Como consecuencia de la reducción de la morbilidad es posible asumir que aumentó la productividad de los trabajadores, lo que impulsa el aumento de sus ingresos y con ello el incremento de sus márgenes de ahorro.

Conflictos intrafamiliares por división de espacios. De acuerdo a la EF, la división que tienen los espacios en la VISR, y el aumento de habitaciones permite a la familia redistribuirse, lo que ha disminuido problemas familiares. De acuerdo a la EI, la vivienda campesina se caracteriza por su hacinamiento y sus consecuencias como violencia intrafamiliar, abuso sexual, conflictos, etc. Conviven en ella 3, 4 y hasta 5 familias en una sola vivienda, y por habitación se alojan entre 3 y 10 personas, entre niños y adultos. Dado que el hacinamiento en muchos casos ha ido desapareciendo, se ha mejorado la convivencia y la unión familiar, disminuyendo los conflictos intrafamiliares.

Empleo. De acuerdo a los reportes de los técnicos expresados en la EF³ se crearon en promedio dos empleos por vivienda, por periodos de 15 a 30 días. De acuerdo a estimaciones el incremento de la construcción residencial estimula la industria de los materiales de construcción, generando multiplicadores de empleo.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN (PI)

³ La EF llevó adelante un Grupo Focal de Técnicos, que incluyó representantes de las EO, contratistas de obra, maestros, interventores, arquitectos, ingenieros, trabajadores sociales, administradores y coordinadores regionales de la GV. Además, en algunos casos, realizaron entrevistas individuales, según consta en la sección metodológica del mismo informe.

Componentes (productos)	Indicadores claves del producto			
1. Financiamiento de subsidios para la VISR:	Costo total Componente 1: US\$38.835.000 Contrapartida: US\$9.180.000 BID: US\$29.655.000 Desembolso BID: 99%			
	Productos planeados			Productos logrados
	Línea de Base	Intermedia	Al término del proyecto	
C.1.1 Al menos 4000 hogares beneficiados con el programa por año	N.A.	N.A.	4000 anuales	5.740 (promedio 2005-2007) (EI)
C.1.2 Al menos 5000 familias beneficiadas con viviendas (en sitio propio o vivienda nueva) y 7.000 familias con vivienda mejorada al final del programa.	N.A.	N.A.	5.000 viviendas sitio propio 7.000 mejoradas	5.466 viviendas sitio propio (2007)(EI) 11.630 mejoradas (2007)(EI)
C.1.3 Al menos el 90% de las viviendas construidas o mejoradas gracias al programa, cuentan con saneamiento sanitario básico, baño, cocina y agua al interior de la vivienda	N.A.	N.A.	90% (2008)	100% cocinas (2008)(EI) 100% saneamiento sanitario (EI) 100 % baños (2008)(EI y EF) 100% cocina (2008)(EI) 100% agua al interior de la vivienda
C.1.4 Al menos un 70% de los beneficiarios tienen un alto nivel de satisfacción con la solución habitacional obtenida.	N.A.	N.A.	70% (2008)	78% de beneficiados construcción sitio propio (2008-2009) (EF) 66% de beneficiarios mejoramiento (2008-2009) (EF)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).				
C.1.1: Se trata del número a la fecha de la asignación. La superación de la meta se debe al incremento de aportes de contrapartida				
C.1.2: Ídem				
C.1.3: No se encuentra disponible información en la EI y EF sobre agua al interior de la vivienda, pero todos los proyectos la consideran, sea conectándose al acueducto, sea con estanques de gravedad, con agua dirigida a cocina y baño.				

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). [X] N/A			
[X] Muy Satisfactorio (MS)	[] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

2. Sistema de información para la administración del subsidio:	Costo total Componente 2: US\$94.000 Contrapartida: US\$0 BID: US\$94.000 Desembolso BID: 91%			
	Productos planeados			Productos logrados
	Línea de Base	Intermedia	Al término del proyecto	
C.2.1 Sistema contratado a los seis meses del primer desembolso	N.A.	Contratado (6 meses de primer desembolso)	N.A.	Componentes 2 y 3 se unificaron en un solo sistema y se contrató con posterioridad. En octubre 2007 se terminaron análisis y diseño. Para octubre 2010 se contempla cierre de etapa de desarrollo. Posterior a ello se puede evaluar la entrega de informes de resultados (UCP). Sobre los resultados del componente ver sección IV. Implementación del proyecto a. Análisis de factores críticos
C.2.2 Sistema diseñado y en funcionamiento en el primer año de iniciado el programa	N.A.	Diseñado y funcionando (1er año de programa)	N.A.	
C.2.3 Informes de resultado en tiempo simultaneo a la solicitud	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)	Ejecución Pendiente (UCP)
C.2.4 Involucrados en el proceso conectados en red	N.A.	N.A.	Logrado fin proyecto)	
C.2.5 El tiempo transcurrido desde la apertura hasta el primer desembolso disminuye en un 20%	6,5 meses (2004)	N.A.	5,2 meses fin proyecto)	10,6 meses (2006) (EF)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).				
C.2.1, 2 y 3: El cambio en la estrategia de implementación de los componentes 2 y 3 se explica en la sección "Análisis de los Factores Críticos de Implementación del Proyecto". El rediseño de esta estrategia, si logra los resultados esperados, resultará en un sistema de información significativamente superior al originalmente diseñado.				
C.2.4: Actualmente involucrados no se encuentran conectados en red, pero se han definido protocolos de intercambio de información (UCP)				
C.2.5: La cifra planteada corresponde a la suma de dos valores: el promedio entre convocatoria y adjudicación (5,6 meses) y el promedio 2007 entre adjudicación y primer desembolso (5 meses) según la EF.				

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). [X] N/A
--

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN (PI)																												
Componentes (productos)		Indicadores claves del producto																										
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)																									
3. Diseño e implementación del sistema de monitoreo, seguimiento y medición del impacto del programa:		Costo total Componente 3: ver componente 2 Contrapartida: ver componente 2 BID: ver componente 2 Desembolso BID %: ver componente 2																										
		Productos planeados <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Al término del proyecto</th> <th>Productos logrados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>C.3.1 Sistema contratado al finalizar el primer año de ejecución del programa.</td> <td>N.A.</td> <td>Logrado (primer año ejecución)</td> <td>N.A.</td> </tr> <tr> <td>C.3.2 Sistema diseñado y en funcionamiento en el segundo de Iniciado el Programa</td> <td>N.A.</td> <td>Logrado (segundo año)</td> <td>N.A.</td> </tr> <tr> <td>C.3.3 Informes de resultado en tiempo simultaneo a la solicitud</td> <td>N.A.</td> <td>N.A.</td> <td>Logrado (fin proyecto)</td> </tr> <tr> <td>C.3.4 Involucrados en el proceso conectados en red</td> <td>N.A.</td> <td>N.A.</td> <td>Logrado (fin proyecto)</td> </tr> <tr> <td>C.3.5 Percepción de los usuarios sobre efectos del programa recogida y evaluada</td> <td>N.A.</td> <td>N.A.</td> <td>Logrado (fin proyecto)</td> </tr> </tbody> </table>			Línea de Base	Intermedia	Al término del proyecto	Productos logrados	C.3.1 Sistema contratado al finalizar el primer año de ejecución del programa.	N.A.	Logrado (primer año ejecución)	N.A.	C.3.2 Sistema diseñado y en funcionamiento en el segundo de Iniciado el Programa	N.A.	Logrado (segundo año)	N.A.	C.3.3 Informes de resultado en tiempo simultaneo a la solicitud	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)	C.3.4 Involucrados en el proceso conectados en red	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)	C.3.5 Percepción de los usuarios sobre efectos del programa recogida y evaluada	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)
Línea de Base	Intermedia	Al término del proyecto	Productos logrados																									
C.3.1 Sistema contratado al finalizar el primer año de ejecución del programa.	N.A.	Logrado (primer año ejecución)	N.A.																									
C.3.2 Sistema diseñado y en funcionamiento en el segundo de Iniciado el Programa	N.A.	Logrado (segundo año)	N.A.																									
C.3.3 Informes de resultado en tiempo simultaneo a la solicitud	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)																									
C.3.4 Involucrados en el proceso conectados en red	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)																									
C.3.5 Percepción de los usuarios sobre efectos del programa recogida y evaluada	N.A.	N.A.	Logrado (fin proyecto)																									
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). C3.1, 2 y 3: El cambio en la estrategia de implementación de los componentes 2 y 3 se explica en la sección "Análisis de los Factores Críticos de Implementación del Proyecto". El rediseño de esta estrategia, si logra los resultados esperados, resultará en un sistema de información significativamente superior al originalmente diseñado. C.3.4: Actualmente involucrados no se encuentran conectados en red, no obstante se han definido protocolos de intercambio de información (UCP)																												
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). <input checked="" type="checkbox"/> N/A																												
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)																									
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):																												
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)																									

d. Costos del proyecto

Categorías de Inversión	Presupuesto Vigente			Costo del Proyecto Actual			% DIFERENCIA
	BID	LOCAL	TOTAL	Desembolsos Crédito	Aporte Local	TOTAL	
	(1)	(2)		(7)=(3)+(5)	(8)=(4)+(6)		
I. ADMINISTRACION	251.000	650.000	901.000	232.952	715.104	948.056	5,22%
1.1 Unidad Coordinadora del Programa	-	650.000	650.000	-	715.104	715.104	10,02%
1.2 Auditoría del Programa	168.000	-	168.000	150.666	-	150.666	-10,32%
1.3 Evaluación Intermedia y Final	83.000	-	83.000	82.286	-	82.286	-0,86%
II. COSTOS DIRECTOS	29.749.000	9.180.000	38.929.000	29.560.461	17.750.089	47.310.550	21,53%
2.1 Componentes de Subsidios (*)	29.655.000	9.180.000	38.835.000	29.475.311	17.750.089	47.225.400	21,61%
2.2 Sistema de Información para Administración del Subsidio	-	-	-	-	-	-	0,00%
2.3 Seguimiento y Monitoreo	94.000	-	94.000	85.150	-	85.150	-9,42%
SUBTOTAL	30.000.000	9.830.000	39.830.000	29.793.413	18.465.193	48.258.606	21,16%
III. IMPREVISTOS	-	-	-	-	-	-	0,00%
IV. COSTOS FINANCIEROS	-	-	-	-	-	-	0,00%
TOTAL	30.000.000	9.830.000	39.830.000	29.793.413	18.465.193	48.258.606	21,16%
%							0,00%
A. SUB-TOTAL	30.000.000	9.830.000	39.830.000	29.793.413	18.465.193	48.258.606	21,16%
B. Anticipo	-	-	-	-	-	-	0,00%
C. TOTAL (A + B)	30.000.000	9.830.000	39.830.000	29.793.413	18.465.193	48.258.606	21,16%
D. TOTAL BID + LOCAL		39.830.000	39.830.000		48.258.606	48.258.606	21,16%
E. Pari-Passu (C/D*100)	75%	25%		62%	38%	100%	

Breve explicación diferencias: El programa fue objeto de dos recategorizaciones. La primera en noviembre de 2008 por US\$1,657.000 con el fin de reasignar saldos remanentes de las categorías Sistemas de Información, Imprevistos y Administración. La segunda, en marzo de 2010 por US\$52.000 con el fin de reasignar saldo remanente de las categoría Evaluación Intermedia y Final a las de Auditoría del Programa (US\$38.000) y Seguimiento y monitoreo (US\$14.000).

Por otra parte, se dejaron de ejecutar US\$206,586,96 recursos de crédito. De ellos US\$17,334,26 corresponden a Auditoría del Programa, US\$713,56 de EI y EF, US\$179,688,96 de subsidios y US\$8,850,18 en Seguimiento y Monitoreo .

La diferencia más importante está en el aporte local. Las EO aportaron en subsidios US\$8,570,089,30 más de lo esperado, esto en razón del incentivo en puntaje de calificación del proyecto por mayor aporte de la EO. En la Categoría UCP se ejecutaron US\$65.103,88 más de lo presupuestado, producto de las dos prórrogas aprobadas por el BID previo al cierre del programa.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

a. Análisis de los factores críticos

Tiempo de ejecución de los proyectos. De acuerdo a la EI, el tiempo promedio de ejecución de los proyectos alcanzó, para los proyectos de mejoramiento 27 meses, y para construcción en sitio propio 29 meses. Sólo para el primer desembolso los plazos fueron de entre 6 y 7 meses. La demora de los proyectos está asociada a (EF) retrasos en aportes de contrapartida, sustitución de beneficiarios, demoras en la construcción por clima, suministro de materiales, constantes modificaciones técnicas, disponibilidad de interventoras y tramitación de pólizas. Para revertir esta situación el 2010 la entidad ejecutora modificó la reglamentación, reduciendo el plazo de ejecución del proyecto de 12 a 8 meses (prorrogables por otros 6) contados desde la fecha del primer desembolso. Se estableció separadamente un plazo de 4 meses para completar los trámites de escrituración y tramitar la liquidación del proyecto. También se aseguraron y agilizaron los aportes de contrapartida estableciendo la obligación de depositar su monto en una cuenta del BA antes del cierre de la convocatoria. Se estableció un sistema de asignación condicionada del subsidio, que deja en suspenso su asignación hasta que se completen, las condiciones para el primer desembolso, a más tardar en 60 días. De lo contrario se asigna el subsidio al proyecto siguiente en calificación. Aún no es posible evaluar la eficacia de estas medidas.

Funcionamiento de la estructura de subsidios y tipo de proyectos. Los criterios de selección de las viviendas tipo A hicieron más fácil acceder al subsidio, básicamente por el premio a la menor cantidad de recursos solicitados. Pero mejoramiento y vivienda nueva compartieron los elementos básicos más onerosos de la construcción (pozo séptico, estanque de agua y aparatos sanitarios), los porcentajes de intervención y plan ambiental eran los mismos, y los costos fijos de producir proyectos y ejecutarlos eran similares en uno u otro tipo de proyectos. Sumado a que los costos de modificar lo existente eran mayores que los de producir algo nuevo, provocó que en la realidad los mejoramientos de vivienda terminaran siendo minúsculas viviendas nuevas, emplazadas junto a las existentes, que cumplían con los estándares exigidos, pero de modo muy precario.

A raíz de esta dificultad, las modificaciones del 2010 incluyeron elementos que abordan el punto. Se aumentó el valor del subsidio para Bolsa Ordinaria (BO) y proyectos tipo A, pasando de entre 10 a 12, a entre 12 y 14 SMMLV, y en tipo B pasó de entre 12 y 18 a entre 15 y 19 SMMLV en la misma bolsa. Por otra parte, para las de tipo A se precisaron y jerarquizaron las deficiencias o carencias que pueden ser abordadas con el subsidio, a modo de priorizar

faltas en la estructura principal y carencia de saneamiento básico. Pero de presentarse ambas situaciones en un proyecto, debería postularse a vivienda nueva, lo que ayudaría a transparentar la aplicación de cada modalidad. También se eliminó la modalidad de adquisición de vivienda, fundiéndola con construcción en sitio propio en una sola modalidad: vivienda nueva. Por otra parte, se estableció un proceso de diagnóstico por el cual la EO, al momento de la postulación, debería entregar los antecedentes sobre ubicación del inmueble, carencias o deficiencias de la vivienda (solo en mejoramiento) y condiciones ambientales para cada uno de los hogares postulantes. Junto a ello, se estableció una visita de verificación en campo, donde la observación experta de un profesional comprobaría lo declarado en el diagnóstico y las condiciones del proyecto. Estas medidas buscan transparentar y adecuar las postulaciones a la modalidad que efectivamente le correspondía, aplicando las exigencias y montos de subsidios adecuados. Aun no es posible evaluar estas medidas.

Componentes 2 y 3. Respecto de los componentes 2 y 3, su estrategia de implementación fue rediseñada en dos oportunidades, buscando un resultado sustantivamente mejor pero retrasando su ejecución. Se determinó compatibilizar el “Sistema de Información para la Administración del Subsidio” con el “Sistema de Seguimiento y Monitoreo y de Medición de Beneficios e Impactos” en un solo sistema integrado de información que pudieran interactuar entre sí, y contratar una sola firma para su desarrollo. Posteriormente, como una decisión de política sectoria, el Comité Intersectorial de VISR recomendó contratar un único sistema que sirviera a todas las entidades públicas involucradas en el proceso del Subsidio de Vivienda de Interés Social (SVIS), articulando al MADR con el Ministerio de Comunicaciones (MC) y el MAVDT. Gracias ello, se logró contratar el sistema para la automatización del trámite del subsidio, a través de la “Agenda de Conectividad” del MC, considerando su unificación con sistemas impulsados mediante otros programas del Banco, en particular los prestamos 1483/OC-CO (BID- MAVDT) y 1561/OC-CO (BID- MC). Los análisis y diseños fueron encargados a la Unión Temporal (UT) HP-Microsoft y el desarrollo del sistema a UT GESTIONTEK-B2B. Tanto el desarrollo como su interventora fueron financiados con recursos del Fondo de Comunicaciones, como contrapartida.

Al mes de agosto de 2010, el MAVDT, MADR, MC y BA, habían aprobado los documentos de metodología, manuales de instalación y de usuario, se habían realizado pruebas funcionales de todos los módulos (elegibilidad, asignación, seguimiento a proyectos y seguimiento a la política), restando las pruebas no funcionales de carga, estrés, recuperación de fallos y ejecutar el plan de capacitación. Adicionalmente se encontraban desarrollados los módulos de interconexión con las entidades involucradas en el proceso: Registro Nacional del Estado Civil (Registro Único de Afiliados-RUAF), Registro de Acción Social, Catastros de Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia, Instituto Agustín Codazzi y Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. Adicionalmente se contrató la migración y ajustes al nuevo sistema de automatización de la cadena de trámite del subsidio con cargo al contrato de crédito 1596 OC/CO. Para el 2011 se espera la transición al público.

El rediseño de la estrategia de implementación de los sistemas de información apuntó a un sistema superior al originalmente planteado. No sólo se trata de un sistema al servicio del MADR sino que se encuentra integrado a nivel sectorial y conectado con instituciones clave que simplifican, aceleran y economizan procesos tanto para el Estado como para las familias beneficias. Si bien retrasó el componente, el nivel de avance del mismo dada su nueva complejidad, es sustantivo. El programa contribuyó a que el MADR valorara la importancia de contar con un sistema y lo articulara con el sector completo, en coordinación con otros sistemas promovidos por el BID. Dado que los indicadores de resultados originales no dan cuenta de esta ampliación de objetivos y alcances del componente, este se evalúa como de resultado satisfactorio.

Prórrogas. El proyecto fue objeto de dos prórrogas de un año cada una. La primera, hasta el 1 de octubre de 2009, se fundamentó en que a la fecha original de termino sólo 143 proyectos estaban liquidados, y se proyectó como fecha de término junio de 2007. Además, la EI estaba programada para realizarse al tener comprometido el 50% de los recursos o transcurridos 18 meses de ejecución. Pero al cumplirse estas condiciones existían muy pocos proyectos terminados para evaluar.

La segunda prórroga se extendió hasta 1 de octubre de 2010, y se fundamentó en retrasos de desembolsos por dificultades en cumplimiento de los requisitos para cada uno, los problemas en materia de interventoría con el contrato con SECAB además de un número de proyectos con dificultades mayores de ejecución que se sometieron a un proceso de normalización o declaratoria del siniestro, muchos de los cuales fueron objeto de sustitución de cartera (imputándose a proyectos propios del MADR, sin financiamiento BID) para no retrasar más el programa.

b. Desempeño del prestatario/Agencia ejecutora

Clasificación del desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

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

V. SOSTENIBILIDAD

a. Análisis de factores críticos

Focalización. De acuerdo a la percepción de los principales actores (EI), el proceso de selección del programa permitió mejorar sustancialmente su focalización en las familias de menores ingresos, constituyéndose en uno de sus principales factores de sostenibilidad. Se redujo la discrecionalidad, gracias a la introducción de mecanismos técnicos de filtro y control en la focalización. La participación de la comunidad y las Juntas de Acción Comunal (JAC) en el proceso de selección, la depuración del SISBEN, así como el acompañamiento de distintas instituciones y visitas de la EO para verificar las condiciones de las familias, ayudaron a reducir las filtraciones en la focalización.

Demanda atendida. Si bien el programa logró mejorar la relación subsidios demandados v/s ofrecidos, se mantiene una brecha significativa que puede amenazar su sostenibilidad. Mientras en el período previo al programa sólo el 13% de las familias postulantes fueron atendidas con subsidios, entre el 2005 y el 2008 un 30% de las de las postulaciones recibieron el subsidio solicitado (EF). Entre las razones para la reducción de la brecha está la exigencia de hacer entrega de la contrapartida para realizar la asignación, implementada a partir de 2005, donde el incumplimiento de este requisito dejaba al proyecto como no elegible. La aplicación de esta regla redujo el número de EO que ofrecían contrapartidas que luego no entregaban. Por otra parte, no se aplicó el sistema de convocatorias regionales definido originalmente, que buscaba turnar por regiones los llamados a postulación, con el fin de concentrar recursos y acotar el número de postulaciones, lo que mejoraría la tasa de proyectos postulados/proyectos financiados, por lo que aún existe un significativo espacio para mejorar esta situación.

Soluciones inadecuadas a las condiciones geográficas. Existe una fuerte tendencia a uniformar la solución arquitectónica-constructiva, sin que responda a las realidades geográfico-climáticas-culturales que debe enfrentar. Se utiliza un mismo tipo de vivienda, con los mismos materiales, en realidades diametralmente diversas, que no se ajustan a las condiciones de la población a la que están dirigidos. Esto generó insatisfacción con tamaño y cantidad de cuartos, adaptabilidad climática, deficiente ventilación, lo que ocasiona a su vez dificultades para el uso de la vivienda. Las viviendas construidas en la Región Atlántica presentan los indicadores más bajos de satisfacción, baja tasa de ocupación, baja utilización de gas como combustible de cocina, mala percepción de comodidad climática, sobretodo en construcción en sitio propio, evidenciando esta situación. Esta tendencia a uniformar soluciones está dada por la tercerización de la preparación de proyectos, cuyos encargados finales solo repiten modelos de un municipio a otro sin un verdadero proceso de validación a nivel de beneficiario. La repetición de soluciones también acarrea modificaciones a los proyectos, para ajustar su diseño a la realidad, la que originalmente no fue considerada.

Calidad de materiales y terminaciones. Tanto la EF como la auditoría, señalan que la deficiente calidad de los materiales y de las terminaciones es observable en algunos proyectos y reconocida por beneficiarios. Las especificaciones de los materiales, no del todo precisas, son rebajadas con el objeto de reducir costos en proyectos con bajo presupuesto. Los requerimientos a nivel de formulación de proyectos no bajan al detalle suficiente para asegurar la calidad, y la interventoría logra controlar esta situación completamente.

Mantenimiento de solución sanitaria. De acuerdo a la EF, independientemente del tipo de subsidio, sólo el 31% de los beneficiarios hacen mantenimiento del pozo séptico, lo que puede significar una amenaza a la sostenibilidad ambiental del programa. Esta baja proporción puede estar asociada a prácticas culturales que no se modifican durante el proceso de ejecución, desconocimiento del procedimiento, y/o resistencia en algunos casos a realizar el mantenimiento periódico que requieren estos sistemas. También existen dificultades en el cumplimiento de las normas, detectadas por la EF y la auditoría, en especial sobre distanciamiento del pozo de la vivienda. En las

regiones Atlántica y Amazónica se presenta una localización inadecuada del pozo séptico en el 78% y 84% respectivamente. Sin embargo esta situación obedece a lo reducido de los terrenos que se disponen, los que apenas son suficientes para contener la vivienda. Los talleres de socialización ambiental incluyen capacitación en el mantenimiento de pozo séptico, pero no siempre se realizan ni se les hace seguimiento.

Gestión ambiental y organización comunitaria en los proyectos. La capacitación ambiental y el acompañamiento social son fundamentales para los beneficiarios, permite participación de las familias y genera sentido de pertenencia. Los talleres de socialización ambiental, cuando se hacen, desarrollan en beneficiarios deberes y derechos con la vivienda, su entorno y el proyecto. Los talleres sociales incentivan el entendimiento, la estabilidad y el diálogo en los hogares. Sin embargo las evaluaciones arrojan (EF) que se requiere mayor claridad en este trabajo, en su metodología, temática y compromisos, como también en sus objetivos y metas a alcanzar. Hasta el momento se ha limitado a hacer charlas y presentar informes. No se le hace seguimiento a su labor, ni en todos los proyectos hay registro de que se realice esta labor. La guía de participación social y gestión ambiental puede contribuir a corregir estas dificultades, pero puede ser insuficiente.

Costos de administración. De acuerdo a la EI, los costos de administración del programa no son totalmente claros. Estos correspondían al 8%, cifra que fue elevada a 9% a partir el 2010, por los nuevos gastos asociados a visitas previas, y luego a 9.5%, dejando el último 0.5% para enfrentar proyectos siniestrados. Pero el porcentaje asignado es trasladado al BA como ingreso, del que disponen sin asociarlo necesariamente a gastos de administración del programa, y sin asignarlos a la Gerencia de Vivienda (GV). Así, no es posible saber con exactitud cuánto se aplica al programa. El BA, al informar sobre el desembolso en administración, imputa a ellos gastos en infraestructuras que no están completamente destinadas al programa, o lo están parcialmente.

Interoperabilidad del sistema de administración del subsidio. Respecto de los componentes 2 y 3, de funcionar correctamente, la interoperabilidad (o interconexión) del sistema será un paso relevante en sistemas de postulación a beneficios sociales que abre distintas posibilidades a futuro. Minimiza la necesidad de presencia física del postulante en las entidades relacionadas con el SVIS, reduce tiempos de proceso y elimina documentos físicos. La interoperabilidad disminuye sustantivamente los costos de transacción por posible postulante, aumenta la fidelidad del sistema, permite estandarizar procesos y generar indicadores

b. Riesgos Potenciales

Aporte de beneficiarios. El aporte de los beneficiarios no tiene un mecanismo de exigencia claro. Los beneficiarios que incumplen con sus aportes entorpecen y frenan el proyecto, y generan malestar entre el resto de los beneficiarios. Pueden ser excluidos del programa pero la sustitución de un beneficiario es un proceso lento y dificultoso, que puede entorpecer aun más el proyecto. La exigencia de contrapartida previa se aplica a las EO, no a los beneficiarios.

Sustitución de beneficiarios. La sustitución de beneficiarios en los proyectos (por fallecimiento, traslados, falta de aporte del beneficiario o desistimiento) es una fuerte causal de demoras. Las herramientas para recuperar los subsidios son de difícil aplicación.

Costos de la gestión ambiental y organización comunitaria. El 2% del costo destinado a este rubro, según EO y BA es muy bajo para la magnitud del problema y es utilizado como factor de ajuste del presupuesto o margen de utilidad. La GV no cuenta con recursos para capacitar y hacer seguimiento a las EO en esta temática. Las EO y/o constructores, en algunos casos reducen costos en este componente, realizando charlas técnicas para cubrir las exigencias del BA, que son muy bien recibidas por los beneficiarios debido al tema que tratan, pero que carecen del componente comunitario. A esto se suma que el beneficiario tampoco tiene recursos para desplazarse en las cabeceras municipales donde normalmente se hacen las capacitaciones.

Interventoría. El esquema de intervención ha sido débil. Es un nudo crítico para asegurar calidad de las viviendas y fidelidad en los desembolsos, pero no logra cumplir verdaderamente su rol fiscalizador de obras en el programa. Inicialmente se contrataron profesionales a los que se les asignaba un grupo de proyectos en una zona geográfica determinada. Luego de una serie de dificultades, a partir del 2005 se optó por contratar a la Universidad Nacional (Facultad de Ingeniería) para realizar esta labor a nivel del país, quienes a su vez subcontrataron buena parte de los servicios. Pero existieron dificultades para cumplir con los plazos, zonas sin cobertura, deficiencias en la presentación de informes entre otros incumplimientos, por lo que se optó por poner término anticipado al contrato.

Posteriormente se buscó una nueva entidad que tuviera cobertura nacional, y se contrató a partir el 2007 a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB). Este sistema tampoco dio los resultados esperados, fue necesario terminar el contrato y se encuentra pendiente de una reclamación judicial.

Actualmente se utiliza un sistema similar al inicial, contratando profesionales directamente, según paquetes de proyectos y zonas geográficas. Pero el sistema arroja tiempos de contratación de tres meses y poca claridad en sus responsabilidades. Las visitas de intervención están muy distanciadas unas de otras, no logran controlar la calidad de las terminaciones, y dilatan el segundo desembolso. El lento avance de algunos proyectos también contribuye a desfinanciarla. También carecen de seguimiento y de una distribución geográfica adecuada. Sin embargo la elaboración del manual de intervención, que sirve de guía y pauta para la acción de estos profesionales, estandarizando formatos y herramientas, representa un avance significativo. Lo mismo sucede con el aumento de su remuneración, como consecuencia del aumento del valor del subsidio. No obstante a nivel de obra existe sustantivo espacio para mejorar el seguimiento administrativo, financiero y técnico, y unificar criterios para hacer seguimiento a los proyectos.

Tiempos entre desembolsos. De acuerdo a la EF el tiempo entre el primer y el segundo desembolso es de aproximadamente 10 meses, paralizando los proyectos. Esta lentitud se vincula a la poca disponibilidad de los interventores para evacuar informes (dadas las dificultades de este sistema señaladas en el punto anterior), pero de acuerdo a la EI y la auditoría, estos plazos se deben sobre todo a la tramitación de las pólizas de seguro al interior del BA, que a pesar de sus características financieras no da un tratamiento expedito y eficiente de validación de pólizas. Sin embargo, la puesta en marcha del sistema de información, que incluye un módulo de administración de pólizas, puede facilitar estos procesos.

c. Capacidad institucional

Rol del BA. El rol del BA es evaluado como positivo. Es una institución que conoce de cerca la realidad rural y ha desarrollado una fuerte experiencia en su intervención.

Ministerio de vivienda. La nueva administración de gobierno ha comunicado la decisión de crear un ministerio dedicado exclusivamente al fomento habitacional, un ministerio de vivienda. Esto asegura una base institucional sólida para la promoción de la vivienda, incluyendo la rural; dota de continuidad a la política, la fortalece y consolida. Aún existe incertidumbre de cómo se implementará este cambio institucional y qué dependencia se hará cargo de estos programas, sobre todo si se considera que el BA está vinculado al MADR y no al MVDT. Por ello los arreglos institucionales que se encuentren deben considerar la capacidad que hasta el momento ha demostrado el BA y el MADR.

Rol de las EO-Municipios. El esquema de funcionamiento hasta el momento no ha logrado verdaderamente involucrar a los municipios, como EO, en la ejecución de las obras y la participación comunal, lo que representa un desafío a abordar. Si bien por rol de EO se esperaba una participación activa no sólo en la presentación de los proyectos, sino también el seguimiento y monitoreo de su ejecución, al utilizar contratación a todo costo, una vez realizada ésta los municipios se desentienden del proyecto y descansan todas las responsabilidades en el contratista. No realizan seguimiento administrativo, financiero ni técnico, ni menos se hacen cargo de la dirección de obras, para la cual está considerado un porcentaje del presupuesto. Si se considera la debilidad del esquema de interventoras, genera proyectos sin adecuada fiscalización. Tampoco establecen una dependencia interna clara o dedicada al fomento de la vivienda rural, ni cuentan con personal de suficiente preparación. Por ello también presentan limitadas capacidades para formular proyectos, recurriendo a terceros particulares para el efecto, los llamados “formuladores” que ofrecen proyectos a su riesgo, fomentando la clonación de soluciones.

Postulaciones defectuosas. Aproximadamente el 70% de los proyectos postulados son declarados no elegibles por defectos en los documentos presentados o por aspectos técnicos, la mayoría relacionados a diferencias entre las obras propuestas y los presupuestos presentados. Esto habla de deficiencias institucionales de las EO, que carecen de capacidad técnica para preparar correctamente los proyectos, lo que puede acarrear también una deficiente focalización del programa, al privilegiarse municipios institucionalmente más fuertes en vez de otros más débiles, asociados a población más vulnerable. La normativa implementada a partir del 2010 corrige en parte estas dificultades, al establecer un período de subsanaciones el proyecto, si las modificaciones no implican cambios en beneficiarios, cierre financiero y no afecta la calificación. Se debe evaluar el desempeño de estas medidas en el futuro. Por otra parte, se estableció que los proyectos declarados elegibles, pero no lograron acceder a recursos en la

postulación, se les asignen fondos en la vigencia siguiente, actualizando los valores declarados. Esto permite mantener vigentes postulaciones válidas y reducir costos de preparación de proyectos.

Convocatorias. La regularidad y tiempos entre convocatorias puede ser mejorada significativamente. El número de llamadas anuales y los recursos involucrados en cada una son desconocidos para las EO, lo que les impide programar actividades y preparar trabajo, incluyendo diagnósticos y proyectos, procediendo a ineficiencias que encarecen la postulación.

Percepción de la GV, el BA, y la UCP. De acuerdo a la EF, el personal de la GV no recibe capacitación adecuada. Los procesos no son claros, y el exceso de formalidades dificulta su comprensión y aplicación. No hay unificación de criterios en cada una de las etapas y existe sobrecarga laboral. Tampoco el personal cuenta con recursos tecnológicos para desarrollar adecuadamente sus labores. Existe poca articulación y comunicación entre las diferentes áreas. Existe a nivel general dentro del programa una percepción de desconfianza hacia lo que hace el técnico, el regional, el interventor, la EO, el contratista de obra, etc.

Asimismo, de acuerdo a la EF, en el BA existe un sentimiento de no aceptación a la GV, lo que se expresa en su falta de autonomía en aspectos jurídicos, administrativos, de sistemas y contratación. La diametral diferencia entre la política de subsidios de la GV y la política financiera del BA, genera tensión y no ha habido espacio para el diálogo y la complementación mutua.

La misma fuente señala que el personal de la GV no conoce con exactitud el rol que juega la UCP en el programa, no entendiendo en ocasiones sus solicitudes y demandas. Hay un sentimiento de soledad frente al acompañamiento de la UCP a la GV.

Por otra parte, de acuerdo a la EF, desde la creación de la UCP, la política de vivienda de interés rural y la GV cuentan con un órgano independiente del BA, encargado de vigilar permanentemente el cumplimiento global de las políticas y metas del programa. La información que comparte la GV con la UCP está unificada, lo que agiliza el seguimiento y monitoreo a los proyectos. Las bases de datos se han ido depurando y se han corregido inconsistencias. La comunicación se ha tornado rápida e inmediata, sin demasiados procedimientos internos, ya que es directa entre los coordinadores.

Asimismo, se han evidenciado modificaciones positivas en el programa, atribuible en parte a la apropiación del mismo por la GV, como también a la creación de la UCP como instancia de seguimiento al programa, independiente a la entidad otorgante del subsidio y ejecutora del mismo. Este conjunto de medidas, y su desarrollo *in house* son una positiva señal de sostenibilidad del programa.

Gerencia de sistemas única. Respecto de los componentes 2 y 3, el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda atiende el proceso del subsidio urbano y rural, lo que requiere de una gerencia o dirección conjunta del sistema para MAVDT y MADR.

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

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

a. Información sobre resultados

Durante el proyecto se realizó una Evaluación Intermedia (EI) (CON-VIVAMOS Enero 2009) y una Evaluación Final (EF) (CON-VIVAMOS, Julio 2009) del programa, ambas realizadas por la Corporación CON-VIVAMOS. Para estos estudios se elaboró una línea de base que permitió medir los impactos preliminares del programa. Se realizó una encuesta de hogares a 641 familias, además de 45 Grupos focales, 28 entrevistas con representantes de EOF y constructores, beneficiarios, postulantes, funcionarios de la GV regionales y centrales del BA y UCP, además de utilizar las bases de datos del BA. Se utilizaron como indicadores para la evaluación los impactos socio-económicos y ambientales, la focalización, tiempos de ejecución, costos de asignación, calidad de las viviendas, fortalecimiento institucional e indicadores de calidad de la VISR.

Asimismo la UCP elaboró 11 informes semestrales de progreso, con los antecedentes periódicos sobre gerencia y gestión el programa, estado de la ejecución del proyecto tanto en avance físico como en ejecución presupuestaria y financiera, plan de trabajo para el semestre siguiente y perspectivas futuras.

Finalmente se realizó la Auditoría Externa del Programa, a cargo de la firma Amézquita & Cia. El año 2006 la firma presentó un primer informe correspondiente a las vigencias 2005 y 2006, a los que se suman tres informes anuales (2007 al 2009) y la visita a una muestra representativa de proyectos para realizar evaluaciones técnicas y documentales. Se encuentra pendiente un informe de cierre programado para el año 2010

b. Seguimiento futuro y evaluación ex-post

El programa incluyó un sistema de seguimiento y evaluación que permitió conocer su impacto durante la ejecución, por lo que fue innecesario efectuar una evaluación ex -post.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

a. Aspectos institucionales

Fortalecimiento institucional. Una segunda etapa del proyecto debiera considerar un fuerte plan de fortalecimiento institucional que abra el espacio al diálogo entre las visiones de subsidios y financiera del BA y genere sinergias para enriquecer el programa y al BA. Junto a ello, debe servir para adecuar procesos, mejorar dotación de recursos tecnológicos y capacitar al personal responsable. En este sentido -y tal como lo plantea la EF-, se debiera aumentar sustantivamente la autonomía de la GV con relación al BA. Esto con el objeto de destrabar administrativamente el programa, suprimir procesos duplicados, mejorar los procedimientos de asignación de subsidios y reducir los tiempos entre asignación y pago de desembolsos, como también corregir la administración de pólizas. Esta mayor autonomía debe expresarse en aspectos jurídicos, sistemas, contratación, y asuntos administrativos hacen más compleja la claridad de los procesos. A su vez la GV debe actualizar y socializar el manual de procedimientos y el manual de funciones, redimensionar los comités técnicos que realiza en la GV y hacerlos más efectivos. También es necesario corregir la actual dispersión reglamentaria, mediante una unificación y racionalización de normas que brinde agilidad en los procesos, con estrategias preventivas y no solo correctivas en lo jurídico.

Programación de convocatorias. Es posible generar un sistema de convocatorias anuales fijas, con recursos preestablecidos y fechas conocidas con antelación, que permitan a las EO programar su trabajo y ordenar sus recursos. Conjuntamente pueden realizarse convocatorias extraordinarias, que permitan enfrentar con flexibilidad las circunstancias inesperadas (como situaciones de desastres naturales o atención a desplazados) que requiera la política habitacional.

Listas de espera. Para enfrentar las dificultades que provocan las sustituciones de beneficiarios, es posible establecer un sistema de listas de espera. Postulaciones que programadamente establezcan un porcentaje de beneficiarios mayor que los subsidios a otorgar, que accederán al subsidio al producirse un beneficiario fallido, por no cumplir con su aporte o por cualquier otro motivo. Esto facilitaría la sustitución de beneficiarios, y agilizaría los proyectos, sin mayores costos asociados.

Tiempo de ejecución de proyectos similares. Los extensos tiempos de ejecución de proyectos y la multiplicidad de factores que pueden retrasar su ejecución (postulaciones, clima, interventoría, desembolsos, seguros, contrapartidas, modificaciones técnicas, etc.) se ven lejos de los plazos originalmente planeados para ejecutar este programa. Otra lección aprendida es la necesidad de revisar los plazos de ejecución de programas de similar naturaleza, especialmente los de vivienda, que involucran cientos de pequeños proyectos cada uno con sus propias circunstancias y particularidades, que no responden necesariamente a los mismos ritmos, y enfrentan una multiplicidad de dificultades que hacen muy difícil prever con certeza sus plazos de ejecución. Se deben establecer holguras y plazos extendidos para ejecutar sin necesidad de prórrogas este tipo de programas.

b. En materia de formulación de proyectos y diseño

Fórmula para adecuar diseños a la realidad climático-geográfica. Es posible establecer como exigencia una evaluación de las condiciones climáticas, geográficas e incluso culturales del lugar de emplazamiento de la vivienda, y especificar cómo el diseño propuesto responde a esa realidad. Esto obligaría a las EO a realizar el ejercicio básico para adecuar las viviendas a la realidad local y evitar la repetición indiscriminada de diseños. También es posible asociar puntajes adicionales a los proyectos que propongan soluciones específicas de acuerdo a la realidad climática-etc. Finalmente también, como parte del programa se puede plantear un concurso de diseños, que propongan un conjunto de soluciones costo-efectivas para las principales zonas geográficas, climáticas y especificidades culturales. Estos diseños se pueden poner a disposición de las EO de modo gratuito, y considerarse como proyectos “tipos” con evaluación técnica preaprobada. Esto sacaría provecho de las economías de escala, disminuiría los costos de postulación y adecuaría las viviendas a cada realidad.

Capacitación en la formulación de proyectos. Tal como lo señala las conclusiones de la EF, si bien la focalización a nivel de familia es correcta, existen algunos municipios que concentran un alto número de proyectos asignados⁴, y otros que teniendo un alto nivel de necesidad no han recibido subsidio porque presentan proyectos no elegibles. Otros municipios, teniendo necesidades, no demandan el subsidio. Dependiendo de las prioridades del gobierno (cobertura nacional o número de proyectos), y tal como lo propone la EF, pueden identificarse claramente la segunda clase de municipios y ofrecérseles un focalizado acompañamiento en la formulación de los proyectos que les permita lograr elegibilidad. Sobre la tercera clase de municipios, las políticas de distribución de los recursos pueden establecer una línea de apoyo a los municipios que “postulan por primera vez” en diagnóstico y en formulación de proyectos.

c. En materia de seguimiento y control

Póliza única. Una de las alternativas para destrabar la administración de pólizas, facilitar el acceso de ellas a la EO, y mejorar los tiempos de ejecución de proyectos sin amenazar el resguardo de los recursos públicos es el establecimiento de una póliza única que reemplace las dos actuales. Esta solución, barajada por la administración actual permitiría enfrentar uno de los principales nudos de ejecución.

Transparentar costos de administración. Es indispensable transparentar los costos de administración del programa. GV y BA deben realizar una planeación conjunta a los recursos necesarios para administración del subsidio y definir el control presupuestal de estos recursos.

⁴ Como es el caso de San Pelayo y Montería en el departamento de Córdoba.