

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

(CO-L1003)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Patricia Torres (RE3/SC3) Jefe; 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).

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| I. | MARCO DE REFERENCIA..... | 1 |
| A. | El sector rural en Colombia..... | 1 |
| B. | El problema habitacional en las zonas rurales..... | 1 |
| C. | La política nacional de vivienda rural | 2 |
| D. | Marco institucional del sistema | 2 |
| E. | El subsidio VISR | 3 |
| F. | El ciclo operativo del SSVISR | 4 |
| G. | La problemática actual y alternativas de solución..... | 5 |
| H. | Estrategia del Banco con el país..... | 7 |
| I. | Estrategia del país en el sector..... | 8 |
| J. | Estrategia del Banco en el sector..... | 8 |
| K. | Estrategia del Programa y contribución del Banco | 8 |
| L. | Valor agregado del Banco | 9 |
| M. | Lecciones aprendidas, coordinación con otras operaciones del Banco, y con otros donantes..... | 9 |
| II. | EL PROGRAMA | 10 |
| A. | Objetivos y descripción | 10 |
| B. | Estructura del Programa | 10 |
| C. | Costo y financiamiento..... | 14 |
| III. | EJECUCIÓN DEL PROGRAMA | 15 |
| A. | Prestatario y organismo ejecutor | 15 |
| B. | Principales actores..... | 15 |
| C. | Mecanismo de ejecución | 18 |
| D. | Procedimientos operativos..... | 20 |
| E. | Adquisición de bienes y servicios | 20 |
| F. | Calendario de desembolsos | 20 |
| G. | Desembolsos y Fondo Rotatorio | 21 |
| H. | Control interno, seguimiento y evaluación..... | 22 |
| I. | Evaluaciones..... | 22 |
| IV. | VIABILIDAD Y RIESGOS | 23 |
| A. | Viabilidad institucional | 23 |
| B. | Viabilidad socioeconómica | 23 |
| C. | Viabilidad y sostenibilidad financiera | 24 |
| D. | Impacto social y ambiental..... | 25 |
| E. | Beneficios..... | 27 |
| F. | Riesgos | 27 |

Referencias Electrónicas

| | |
|--|---|
| Siglas y Abreviaturas | http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=336187 |
| Datos Básicos Socioeconómicos | http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata |
| Cartera en ejecución | http://ops.iadb.org/idbloans/ |
| Programa tentativo de préstamos | http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=CO&L=SP |
| Información disponible en los archivos de RE3/SC3 | http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=336868 |
| Marco Lógico | http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=336587 |
| Plan de Adquisiciones: | http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=336579 |

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL
(CO-L1003)

| Términos y Condiciones Financieras ¹ | | | | | |
|--|--------------------|----------|--|---|-------------------------------------|
| Prestatario: República de Colombia | | | Período de Amortización | | 25 años |
| Agencia Ejecutora: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) | | | Período de Gracia: | | 48 meses |
| | | | Período de Desembolso: | | 42 meses |
| Fuente | Monto | % | | | |
| BID (OC) | US\$30,00 millones | 75 | Tasa de Interés: | | Ajustable |
| Local | US\$9,83 millones | 25 | Comisión de inspección y vigilancia: | | 0,0% |
| Total | US\$39,83 millones | 100 | Comisión de Crédito: | | 0,25% |
| | | | Moneda: | | US Dólares |
| Descripción del Proyecto | | | | | |
| <p>Objetivo del proyecto: El programa tiene como objetivo general apoyar al gobierno colombiano en sus esfuerzos de provisión de vivienda social en áreas rurales, perfeccionando los instrumentos de ejecución del actual Sistema de vivienda de interés social rural (SSVISR) y garantizando mecanismos de evaluación y monitoreo para la toma de decisiones en la ejecución de políticas públicas de vivienda. Esto se realizará con el fin de elevar la calidad de vida de familias rurales de bajos recursos, a través del mejoramiento de sus condiciones habitacionales.</p> | | | | | |
| <p>Condiciones contractuales especiales: Condiciones previas al primer desembolso: el establecimiento de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y su personal (Párrafo 3.2); la creación de la Comisión Especial (CE) (Párrafo 3.8); la puesta en vigencia del Reglamento Operativo (RO) (Párrafo 3.18); y POA primer año acordado (Párrafo 3.19). Estas condiciones se encuentran en estado de preparación avanzado, la documentación estará finalizada antes de la distribución al Directorio Ejecutivo. La actualización y puesta en funcionamiento del sistema de postulación, selección de beneficiarios y asignación de subsidios será condición previa al primer desembolso del componente 1: Subsidios de la vivienda de interés social rural (Párrafo 3.16).</p> | | | | | |
| Excepciones a la política del Banco: ninguna | | | | | |
| El proyecto es coherente con la Estrategia de país: | | | Si <input checked="" type="checkbox"/> [X] | No <input type="checkbox"/> [] | |
| El proyecto califica como: | | | SEQ <input type="checkbox"/> [] | PTI <input checked="" type="checkbox"/> [X] | Sector <input type="checkbox"/> [] |
| | | | Geographic <input checked="" type="checkbox"/> [X] | Headcount <input type="checkbox"/> [] | |
| Fecha verificación del CESI: 30 de julio de 2004 | | | | | |
| Revisión social y ambiental: Véanse párrafos 4.7 al 4.12 | | | | | |
| Adquisiciones: Ver Párrafo 3.20 | | | | | |

¹ La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75%, ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. El sector rural en Colombia

- 1.1 La población de Colombia para el año 2003 ha sido estimada en 44,5 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente 12,5 millones (28%) reside en zonas rurales. Del total de población rural un 30% vive en asentamientos concentrados y el restante 70% representa población dispersa en el territorio.
- 1.2 La zona rural representa en Colombia el 40% de la superficie del país y se utiliza fundamentalmente en actividades pecuarias y en mucha menor cuantía para actividades forestales y agrícolas. El empleo en el sector agrícola alcanza al 21,1% de la población activa del país.

- 1.3 Cerca del 83% de la población rural es considerada pobre y el 43% está en niveles de extrema pobreza, lo que representa más de 10 millones de personas viviendo en condiciones precarias en zonas rurales. Los indicadores muestran también que la calidad de vida de la población rural es inferior a la calidad de las zonas urbanas.

**CUADRO 1-1, Indicadores de Calidad de Vida.
Población rural vs. urbana**

| Indicador | Urbano | Rural |
|-----------------------------------|--------|-------|
| Acueducto | 98% | 54% |
| Analfabetismo | 5% | 18% |
| Población no afiliada a seg. Soc. | 39% | 53% |
| Hacinamiento | 8% | 18% |
| Vivienda inadecuada | 4% | 15% |
| Percepción de pobreza | 61 | 88% |

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida 1997 y 2003, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

B. El problema habitacional en las zonas rurales

- 1.4 En Colombia la información sobre déficit de vivienda para el sector rural, se encuentra poco sistematizada y desactualizada. Sin embargo, algunas estimaciones realizadas permiten inferir que en la actualidad el número de viviendas con condiciones de hacinamiento y carencias esenciales tales como saneamiento básico está compuesto por aproximadamente 800.000 unidades.
- 1.5 La experiencia internacional demuestra que los problemas de vivienda en zonas rurales, tienen algunas características que lo diferencian de la problemática urbana: (i) el principal déficit se encuentra vinculado más con aspectos de calidad que de cantidad; (ii) el suelo disponible para Vivienda de Interés Social Rural (VISR) no constituye una restricción; (iii) el régimen de tenencia se constituye en una restricción menos significativa ya que el 65% de quienes habitan en zonas rurales son propietarios del terreno; (iv) por tratarse de vivienda mucho más dispersa en el territorio, los programas requieren de una entidad que aglutine la demanda; (v) el bajo nivel de ingresos de la población rural y sus características, impiden su acceso al crédito, razón por la cual el subsidio aportado por el gobierno nacional para la adquisición/mejoramiento de la vivienda debe ser complementado con aportes de otras entidades (municipios, departamentos, ONGs); y (vi) las intervenciones, especificidad de las obras y dispersión territorial, determinan la necesidad de un mayor apoyo técnico y de seguimiento en la ejecución de obras.

C. La política nacional de vivienda rural

- 1.6 Colombia tiene una larga tradición de políticas destinadas a apoyar a la vivienda de interés social. Durante más de cuarenta años, el país ha pasado por una curva de aprendizaje, con variaciones en los modelos destinados a atender las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos.
- 1.7 Entre 1960 y 1990, el Estado atendía en forma directa las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos en zonas rurales, encargándose de la planificación, diseño, construcción, supervisión, asignación, y finalmente del financiamiento de largo plazo que requerían los beneficiarios. Las debilidades de este modelo llevaron a que a principios de los 90, el país redefiniera la política y sistemas de subsidio, pasando a un sistema de subsidio a la demanda que enfatizó el papel del Estado como facilitador del proceso, haciendo de esta manera a Colombia uno de los países pioneros en la modernización de su política de vivienda social.
- 1.8 Se creó entonces el Sistema de Vivienda de Interés Social y el subsidio directo a la demanda para SVIS como forma de acceso a la vivienda a las poblaciones de menores ingresos tanto urbanos como rurales. Conjuntamente se estableció que un 20% de los recursos presupuestarios, fueran destinados a atender las demandas particulares de la población rural. Las entidades encargadas en ese entonces de la administración de los subsidios para el sector rural fueron la Caja Agraria para los fondos del gobierno nacional y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) que tuvieran afiliados en el sector Rural para los que se denominaron fondos FOVIS¹.
- 1.9 La Caja Agraria funcionó hasta 1999 y fue sustituida por el Banco Agrario (BA) en esta tarea. En promedio, durante el período 2000-2003 el BA ha otorgado anualmente subsidios a aproximadamente 10.000 hogares por un monto cercano a los US\$18 millones anuales. En los últimos cuatro años, más de 350.000 familias han postulado al Sistema de Subsidios. Sin embargo, los recursos presupuestales disponibles solo han permitido satisfacer el 13% de esta demanda. Estas cifras reflejan la limitada inversión en el sector y el desbalance que existe entre la oferta y la demanda.

D. Marco institucional del sistema

- 1.10 La responsabilidad de la política de vivienda recae sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) mientras que la ejecución de la política de vivienda rural recae sobre el MADR y la ejecución de los subsidios ha sido delegada por el Poder Ejecutivo en el BA (entidad adscrita al MADR), interviniendo además en el proceso otras instituciones que se mencionan a continuación:
- 1.11 **Comisión intersectorial de VISR.** Fue creada en el 2000 con el objeto de orientar, coordinar y realizar el seguimiento de la política de VISR. La integran el MADR

¹ La participación de las CCF en la asignación de los Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR) ha sido marginal y representa sólo el 3% del total de subsidios asignados.

quien la preside, el MAVDT, el Departamento Nacional de Plantación (DNP) y otras instituciones públicas vinculadas con el sector. Sus principales funciones son la coordinación de la política, la evaluación de los resultados de los programas de VISR, y la priorización de la asignación de recursos nacionales de subsidios vinculados a programas de política sectorial rural y crédito.

- 1.12 **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).** Le compete la formulación de la política nacional de vivienda rural en coordinación con el MADR y el manejo del sistema de información del sector vivienda.
- 1.13 **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).** Le corresponde la formulación de la política de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR) en coordinación con el MAVDT.
- 1.14 **Banco Agrario.** Es el ejecutor de la administración del Sistema de Subsidio de Vivienda de Interés Social (SSVISR) y se ocupa de la postulación, asignación y seguimiento a la ejecución de los subsidios financiados con recursos del presupuesto nacional que están en cabeza del MADR. Es una sociedad anónima de economía mixta y para la administración del SVISR ha creado una Gerencia de Vivienda (ver 3.5 a 3.6).
- 1.15 **Entidades oferentes (EO) de proyectos de vivienda de interés social rural.** De acuerdo con el Decreto 1042 de 2003, son las encargadas de organizar a los hogares demandantes para la postulación al subsidio. Les compete principalmente definir el proyecto con los hogares, diseñarlo y postularlo, cofinanciarlo y ejecutarlo usando los recursos del subsidio. Son entidades oferentes las entidades territoriales municipales y distritales, sus fondos de VIS o institutos descentralizados, Organizaciones Populares de Vivienda (OPVs), ONGs y otras entidades con personería jurídica que tengan dentro de su objetivo social la promoción de la vivienda de interés social.

E. El subsidio VISR

- 1.16 El subsidio a la vivienda es un aporte estatal en dinero que se entrega por una sola vez a un hogar beneficiario, para facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos pertenecientes a hogares de nivel de Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) 1 ó 2² a la vivienda. Los tipos de soluciones elegibles corresponden a mejoramiento de vivienda y saneamiento básico (A), construcción en sitio propio (B) y vivienda nueva (C). De acuerdo con la reglamentación actual, el valor del subsidio se encuentra entre 10 y 12 Salarios Mensuales Mínimos Vigentes (SMMV)³ para el

² El SISBEN es el sistema de información por medio del cual se identifican, clasifican y seleccionan las personas y familias que viven en la pobreza, las cuales podrán acceder a los subsidios y demás beneficios que otorga el Gobierno, a través de sus diferentes programas. El índice SISBEN es un indicador resumen de calidad de vida medido en un sistema de puntaje de cero a 100 para cada una de las familias. Una familia es más pobre cuanto más se acerca su puntaje a cero y menos cuanto más se aproxima a 100. El SISBEN Nivel 1 rural incluye a las familias con menos de 18 puntos, y el SISBEN Nivel 2 a las familias entre 18 y 30 puntos. .

³ 1 SMMV equivale a aproximadamente a US\$135 en 2003.

caso de mejoramiento y saneamiento básico y entre 12 y 18 SMMV para el caso de construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva. En todos los casos, el valor máximo de la vivienda no puede superar los 50 SMMV, es decir aproximadamente US\$6.750. Además, el valor del subsidio nacional, no puede superar el 70% del valor de la solución y se complementa con aportes de al menos un 20% de las EO y al menos un 10% de aportes de los hogares beneficiados, ya sea en especie o dinero.

- 1.17 La experiencia ha demostrado que el valor promedio del subsidio nacional otorgado ha sido menor al 70% del costo total de la solución (61%); que más del 93% de los recursos se han destinado a soluciones A o B; y que tanto el valor promedio del subsidio nacional como el valor de la solución ha sido menores que los valores preestablecidos en los parámetros del programa.

Cuadro I-2. Valores promedio de soluciones de vivienda por tipo de solución
- En US\$-

| Tipo de solución | Aportes | | | Valor total de la solución |
|-------------------|---------|------------------|----------|----------------------------|
| | SVISR | Entidad oferente | Benefic. | |
| A. Mejoramiento | 1.462 | 632 | 301 | 2.395 |
| B. Sitio propio | 1.910 | 894 | 401 | 3.205 |
| C. Vivienda nueva | 2.037 | 731 | 410 | 3.178 |

Fuente: Elaboración propia con base a información de BA convocatorias 1999-2003

- 1.18 **Distribución de los recursos.** La actual política establece que un 70% de los subsidios sean distribuidos entre departamentos de acuerdo con un índice que considera las condiciones socioeconómicas de la población en cada uno de ellos. El 30% restante se reserva para ser asignado en proyectos de vivienda vinculados con programas de Política Sectorial Rural. Los criterios para seleccionar y priorizar los proyectos vinculados a política sectorial son facultad del MADR en coordinación con el MAVDT. Los programas de política sectorial hasta hoy beneficiados por el SSVISR son entre otros: desarrollo forestal para sustitución de cultivos ilícitos, programas de desarrollo de paz, programas de mejoramiento fluvial vial y de conectividad del país. Cabe destacar que de todas maneras el sistema de puntaje utilizado para la calificación de los postulantes es igual para todos los proyectos que acceden al sistema de subsidios, lo cual garantiza su focalización en las poblaciones de baja condición socio económica del país.

F. El ciclo operativo del SSVISR

- 1.19 El gobierno en la actualidad realiza convocatorias públicas a postulación para obtener un subsidio. Las entidades oferentes se ocupan de agrupar familias y realizar las presentaciones de postulantes y proyectos ante el BA. Este verifica la información y asigna los subsidios con base en un sistema de puntaje previamente establecido. Una vez que los subsidios son adjudicados, comienza la etapa de ejecución física. Para ello se firma un convenio entre el BA, la EO y un representante de los beneficiarios y se conforma un Comité Operativo del Proyecto (COP) para su administración. El COP contrata las obras y reporta al BA a través de un interventor, para el desembolso de fondos contra certificaciones de avance de obras e inversión financiera hasta la terminación y entrega de la vivienda.

G. La problemática actual y alternativas de solución

1.20 El SSVISR ha sido perfeccionado desde su creación a principios de la década del 90. Sin embargo y luego de analizar los resultados de la política y su ciclo operativo, en los últimos cuatro años se observan aún algunas ineficiencias e imperfecciones que pueden ser abordadas mediante la modificación o ajuste de algunos elementos del sistema, contribuyendo a mejorar sustantivamente tanto su eficacia para lograr sus objetivos, como su eficiencia en la administración de los recursos del subsidio. Esta problemática fue convalidada, durante la etapa preparatoria del Programa, mediante el trabajo con los profesionales y funcionarios que han tomado parte en el sistema desde sus inicios y con visitas de campo a siete localidades incluyendo entrevistas con distintos actores participantes en el ciclo del proyecto (OPVs, alcaldes, beneficiarios, sucursales del BA, etc.) Se destacan principalmente los siguientes aspectos:

1.21 La limitada cantidad de recursos involucrados versus la demanda real que tiene el sistema genera dos situaciones:

- a. **Sobre costos incurridos durante la etapa de diseños y postulación para acceder a SSVISR.** La demanda de subsidios para vivienda rural supera en un 87% la capacidad presupuestaria del estado nacional para hacerle frente. Durante los últimos cuatro años más de 350.000 familias han postulando para SVISR, sin embargo o solo el 13% de esta demanda ha sido satisfecha. La excesiva demanda, frente a los escasos recursos presupuestarios disponibles, provoca frustración entre quienes, a pesar de haber cumplido con los requisitos, no accedieron al subsidio. Hay también costos monetarios de difícil recuperación asociados a las presentaciones: el gasto realizado en estudios y diseños ha sido de al menos US\$10 millones anuales, equivalente a aproximadamente 3.700 subsidios⁴. El BA, las EO y los postulantes invierten además tiempo, recursos y esfuerzos en evaluar y preparar gran cantidad de propuestas. En el marco de las tareas preparatorias del Programa, se analizaron criterios de focalización y se definieron aquellos que permiten trabajar más eficientemente los procesos de convocatoria y asignación de subsidios. Estas ineficiencias pueden ser corregidas a partir de convocatorias regionales, limitación a la presentación de proyectos solamente por intermedio de los municipios y limitación a la cantidad de proyectos que cada municipio puede presentar.
- b. **Tendencia a favorecer a los municipios con mayor capacidad financiera.** Si bien el SVISR por departamento es equitativo y está focalizado en las personas más pobres de áreas rurales, la escasez de recursos y los actuales mecanismos de asignación benefician a los municipios con más recursos de cada departamento. Un análisis realizado cruzando información del ICV⁵ y nivel SISBEN demostró que no necesariamente los municipios más pobres recibieron mayor proporción de subsidios. Este aspecto también fue revisado conjuntamente con el país durante la etapa preparatoria del Programa y se

⁴ Suponiendo presentaciones 2000-2004 por US\$1.000 millones, costo de diseño al 1% del valor de la solución y subsidio promedio de \$2.754.

⁵ El Índice de Calidad de Vida (ICV) es un instrumento de medición de los niveles de pobreza en el nivel municipal.

propuso crear una clasificación de municipios de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) buscando priorizar a aquellos municipios con mayores carencias, en la adjudicación de subsidios.

- 1.22 **Los elementos de vinculación entre proyectos de SVISR y la política sectorial rural no están definidos.** La actual reglamentación no permite identificar claramente los criterios mediante los cuales se priorizan los proyectos presentados como contribuyentes a la Política Sectorial Rural (ver 1.18). Durante la etapa preparatoria de la operación, se analizaron alternativas de reglamento operativo que garanticen mecanismos de selección y priorización para la asignación de esta porción de recursos del programa.
- 1.23 **Los actuales procesos no garantizan la disponibilidad oportuna de aportes de las entidades oferentes.** En la actualidad y al momento de hacerse efectivo el subsidio nacional, las entidades oferentes han mostrado demoras significativas para disponer de los recursos de contrapartida. Al menos un 30% de los proyectos aprobados con recursos de la vigencia 2003 demoraron su ejecución como consecuencia de la falta de disponibilidad efectiva de los fondos aportados por estas entidades. Durante la etapa de preparación de la operación, se estudiaron alternativas de modificación a los requerimientos mediante las cuales se asegure el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos por las entidades oferentes, entre ellas la necesidad de que un porcentaje mínimo de la contrapartida se realice en dinero y se haga efectivo antes de la entrega del subsidio.
- 1.24 **Los sistemas de información actualmente utilizados para la administración del sistema de subsidios corresponden a tecnologías desactualizadas y no están integrados.** El BA ha realizado importantes esfuerzos para automatizar algunos procesos y conformar un sistema de información para el manejo del subsidio. En este sentido, hoy es posible que las EO hagan la presentación electrónica de postulaciones, facilitando de alguna manera el trabajo de la institución para el proceso de postulación, calificación y asignación. Adicionalmente y para el manejo de la operación del subsidio, el BA, a través de la GVR, ha desarrollado una serie de módulos independientes que permiten procesar la información de algunas de las etapas del proceso de convocatoria para la asignación de subsidios. Sin embargo, estos sistemas carecen de algunos elementos que podrían ser sustancialmente mejorados a saber: (i) la independencia de los módulos representa riesgo en la pérdida o manipulación de datos, lo que a su vez genera falta de confiabilidad en la información; (ii) los procesos no están en línea ni en tiempo real, razón por la cual no es posible la utilización de la información de forma ágil y oportuna para la toma de decisiones; (iii) el sistema ha sido desarrollado con herramientas que tecnológicamente han sido superadas, (iv) parte de los procesos, cuentan con un débil soporte de sistemas como es el caso del cruce de información con SISBEN, Registraduría Nacional y otros organismos, el seguimiento de proyectos, pagos y conciliaciones, y las convocatorias a interventores.
- 1.25 El Programa aporta recursos para mejorar la tecnología y sistemas de información tanto en el MADR, eje principal en el manejo de la información sectorial, así como en el BA como entidad administradora del programa de subsidios.

- 1.26 **Inexistencia de un sistema de monitoreo y seguimiento.** El SSVISR no cuenta 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. Por otra parte, esta información debe ser elaborada en el momento en que surge cada demanda concreta por parte de las autoridades decisorias en materia de políticas y no hay rutinas o procesos establecidos para ello. El ciclo total del sistema y sus datos estadísticos, están en cabeza de un solo actor, lo que dificulta el acceso a la información. Es necesario generar un sistema de consulta abierta por parte de los involucrados en el Programa, con lo cual se incentivaría una mayor transparencia al SSVISR.
- 1.27 El MADR es el responsable de la ejecución de la política de vivienda rural del país y por lo tanto es en cabeza de este que se generará el sistema de monitoreo y seguimiento. El manejo de la información deberá contar con una metodología que permita garantizar en forma automática la toma de información de fuentes externas confiables y que mediante indicadores de impacto se determinan las mediciones por medio de las cuales se apoye la toma de decisiones en el ámbito regional y nacional. Igualmente, ante la falta de dicho sistema, no existe en el MADR la posibilidad de realizar estudios comparativos con información histórica del impacto político, social y cultural de los diferentes subsidios otorgados en el pasado.
- 1.28 Es importante destacar que durante la etapa preparatoria de la operación, el Banco trabajó con el país en la resolución de los problemas descritos en los párrafos 1.21 a 1.22. Las modificaciones adoptadas hacen parte del Reglamento Operativo del Programa. Estas introducen cambios significativos en el actual sistema de asignación de SVISR, no requiriendo inversiones presupuestarias sino cambios o ajustes en los procedimientos del programa, constituyéndose en uno de los principales aportes de la operación al SSVISR. El resto de los problemas, (párrafos 1.24 a 1.27) se resuelven mediante la financiación de las actividades incluidas en los Componentes 2 y 3 de la presente operación.

H. Estrategia del Banco con el país

- 1.29 La Estrategia con Colombia (GN-2267-1) identifica tres objetivos principales para las acciones del Banco: (i) sentar las bases para dinamizar y reactivar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de la población más vulnerable; y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. Se busca que el Banco promueva el desarrollo social y asegure la protección de los más vulnerables mediante la mejora de: (i) los sistemas de protección social a fin de reducir la vulnerabilidad de los grupos de menores recursos; y (ii) la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios sociales básicos. El Programa propuesto se enmarca dentro de dicha estrategia, en especial con respecto a la reducción de la pobreza y desigualdades, y al acceso de servicios sociales básicos, ya que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población rural del país. De igual forma, con la mejora en la eficiencia del SSVISR, se está contribuyendo al proceso de modernización de la gestión pública. Además, y de acuerdo con la secuencia establecida en la Estrategia con el País, la protección y el apoyo a los grupos vulnerables y el apoyo a la reforma que asegure la adecuada prestación de servicios sociales, son prioridad para el período 2003-2004.

I. Estrategia del país en el sector

- 1.30 La Constitución de Colombia establece como derecho ciudadano el acceso a una vivienda digna y en este sentido el Programa aportará recursos que posibiliten el acceso a este derecho por parte de los ciudadanos. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 (aprobado por Ley 812 en 2003), orienta las acciones del gobierno a cuatro áreas fundamentales: (i) seguridad democrática; (ii) crecimiento económico sostenible y generación de empleo; (iii) equidad social; y (iv) transparencia y eficiencia del Estado. El Programa planteado es coherente y consistente con la estrategia del país para el sector en la medida en que el impulso a la vivienda y la construcción contribuye al *crecimiento económico sostenible* y que el acceso a la infraestructura básica y vivienda contribuye a *construir equidad social*.
- 1.31 Adicionalmente el país desde 1998 ha impulsado una estrategia sectorial de municipalización de la política de vivienda. Esta estrategia esta dirigida a incentivar a los municipios a que inviertan recursos propios en la generación de vivienda y a que dentro de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) permitan y promuevan la generación de vivienda social. El programa se ajusta a esta estrategia y la refuerza ya que: (i) el acceso a los recursos solo se hará a través de los municipios, y (ii) genera incentivos para que municipios con mayores carencias incrementen su participación en el Programa.

J. Estrategia del Banco en el sector

- 1.32 La política operativa del Banco para el sector (OP-752 Desarrollo Rural), identifica como prioridad el contribuir a ampliar el acceso de la población rural a los servicios básicos. La operación responde en forma directa a los objetivos de esta política ya que apoya la provisión de vivienda rural y condiciones sanitarias mínimas. Asimismo, es también una estrategia del Banco para el sector mejorar la eficacia de las instituciones responsables de la formulación e implementación de políticas y proyectos de desarrollo rural. En la medida en que el programa apoyará acciones destinadas a mejorar la administración de recursos contribuye también al cumplimiento de este objetivo.

K. Estrategia del Programa y contribución del Banco

- 1.33 Con esta operación se pretende dar continuidad y sostenibilidad a la política de vivienda social rural del país. Por esto la estrategia de la operación ha sido diseñada sobre dos ejes principales: (i) hacer el SSVISR más competitivo en la búsqueda de recursos presupuestales, mediante una ejecución eficiente y la provisión de instrumentos que permitan medir los resultados obtenidos. Esto se logrará a través del perfeccionamiento del ciclo operativo del sistema, de la actualización de su sistema de información y de la dotación de instrumentos de monitoreo y seguimiento; y (ii) lograr la sostenibilidad del SSVISR en el largo plazo, generando un ambiente que promueva la participación creciente de otros actores tanto públicos como privados.
- 1.34 A pesar de que el sistema de subsidios para la vivienda rural ha demostrado sus bondades y una razonable ejecución, la limitación de recursos lo ha sometido a fuertes presiones de demanda, lo cual termina restándole eficiencia y que sea percibido como un programa con falta de transparencia. Mediante la estrategia

propuesta, es decir una ejecución eficiente principalmente a través de la modificación y ajuste de los mecanismos de focalización, asignación, y priorización de los recursos se minimizará este aspecto negativo del sistema. .

- 1.35 A través de la actuación del Banco como entidad facilitadora, se coordinarán acciones entre le MADR y el VMVDT para que los sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación que se generen con este programa estén en línea con los el Programa de Vivienda Social Urbana (CO-0241) que también esta financiando el Banco. De esta manera se contribuye a conformar el sistema de información del sector vivienda, lo que adicionalmente es una fuerte demanda del sector privado.
- 1.36 De igual manera, el presente Programa pretende mejorar la focalización de los recursos involucrados en el sistema de subsidios, logrando que paulatinamente estos efectivamente se dirijan también a los municipios de menores recursos del país y se estudiarán alternativas para identificar fuentes por medio de las cuales se incrementen los recursos invertidos en el programa mediante el diseño de mecanismos e incentivos para generar alianzas estratégicas con nuevos actores del sector rural.

L. Valor agregado del Banco

- 1.37 El valor agregado del Banco al programa ha sido principalmente su contribución a la modificación de los procedimientos utilizados para la asignación de subsidios. Estas modificaciones han sido acordadas durante la etapa preparatoria de la operación y forman parte del reglamento operativo, no requiriendo fondos presupuestarios para su aplicación. En especial, se destacan las ganancias de eficiencia y/o mejoras de procesos logrados a partir de: (i) convocatorias de carácter regional; (ii) mayor claridad para la asignación de subsidios a proyectos de política sectorial rural; (iii) una más activa participación de municipios como entidad aglutinadora de proyectos; (iv) generación de incentivos para incrementar la participación departamental; y (v) mejoras en la fórmula de calificación de los postulantes.

M. Lecciones aprendidas, coordinación con otras operaciones del Banco, y con otros donantes

- 1.38 Para la preparación de la operación se ha tenido en cuenta la experiencia del país en la ejecución de programas de vivienda de interés social rural. También se han considerado las lecciones aprendidas de otras operaciones con el Banco que han incluido dentro de sus componentes financiación para vivienda social rural.⁶ Además se han tenido en cuenta operaciones de vivienda urbana del Banco en Ecuador y Perú, y el Programa de Vivienda Social (1483/OC-CO) aprobado en 2003.
- 1.39 Con relación a las lecciones aprendidas del país en la administración de subsidios, es importante destacar que las políticas y el sistema de SVISR en Colombia son el resultado de un proceso de aprendizaje continuo iniciado a principios de la década del 90 y que fue apoyado por el Banco a través de las operaciones ya mencionadas. La experiencia de estos programas ha demostrado que: (i) la dispersión geográfica y diversidad regional hacen necesario incentivar la participación de la sociedad civil, ONGs, etc. como agentes conocedores de la demanda; y (ii) las condiciones

⁶ Red de Solidaridad Social (899/OC-CO) y Reconstrucción Eje Cafetalero (863 & 774/OC-CO).

del área rural no incentivan la aparición del mercado de la construcción como en las grandes ciudades por lo que se hace imprescindible contar con organizaciones que agrupen demanda y sistemas de control y seguimiento más complejos.

- 1.40 Las actividades del programa prevén la coordinación con el Programa de Vivienda Social (1483/OC-CO) (ver párrafo 2.32), lo que es clave para el desarrollo de la política pública de vivienda del país. Si bien las acciones de la presente operación no estarán supeditadas a las que dentro del Programa de VISU se lleven adelante, se desarrollarán mecanismos que garanticen su coordinación, complemento y contribución al Sistema de Información del Sector Vivienda en órbita del MAVDT. De igual manera la CT Apoyo Comunidad Afro-Colombianas en Participación, Inclusión y Transparencia (ATN/NI-8636/NI, CO-T1002) será un insumo para el presente programa.
- 1.41 Durante la etapa de diseño de la operación, se mantuvieron reuniones de coordinación con los responsables de los siguientes programas que dependen para su ejecución del Ministerio de Agricultura: Apoyo a alianzas productivas con financiamiento del Banco Mundial (7097/CO) y Apoyo al desarrollo de la microempresa rural) con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (426-CO). Estos programas no se relacionan de forma directa con el sector vivienda, sin embargo están destinados al desarrollo de áreas y microempresas rurales, los cuales hacen parte del grupo de proyectos elegibles del programa dentro de los proyectos de política sectorial rural

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El programa tiene como objetivo general 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 realizará con el fin de elevar la calidad de vida de familias rurales de bajos recursos, a través del mejoramiento de sus condiciones habitacionales.

B. Estructura del Programa

- 2.2 Para cumplir con el objetivo se propone un programa con tres componentes: (i) subsidios de vivienda de interés social rural; (ii) sistema de información para la administración del subsidio; y (iii) diseño e implantación de un sistema de seguimiento y monitoreo y de medición de beneficios e impacto del SSVISR.

1. Componente 1. Subsidios de la vivienda de interés social rural (US\$35 millones)

- 2.3 Mediante este componente se financiarán aproximadamente diecisiete mil subsidios destinados a apoyar a igual número de familias de escasos recursos. Para acceder al subsidio los hogares deberán estar asentados en suelo rural y pertenecer y estar registrados en SISBEN Nivel 1 o 2. Esta ayuda, sumada al aporte familiar

(como mínimo del 10% del valor de la vivienda) y de la entidad oferente, (mínimo del 20% del valor de la vivienda) les permitirá: (i) en caso de poseer una vivienda precaria, completarla o mejorarla; (ii) construir una vivienda en un terreno propio; o (iii) adquirir una vivienda nueva. En todos los casos el valor total de la vivienda no podrá superar los cincuenta (50) SMMV. Para el caso de los Departamentos Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se aceptará hasta Nivel 3 de SISBEN y un valor de la vivienda de ciento treinta y cinco (135) SMMV. La distribución estimada de los subsidios se muestra en el cuadro II-1.

Cuadro II-1*. Distribución del SVISR
-en US\$-

| | Tipo de solución | Subsidios | Valores promedio | | | |
|---|------------------|---------------|------------------|-----------------|---------------------|----------------|
| | | En N° | Valor Subsidio | Aporte Oferente | Aporte Beneficiario | Valor Solución |
| A | Mejoramiento | 9.500 | 1.400 | 600 | 300 | 2.300 |
| B | Sitio propio | 6.600 | 1.900 | 900 | 400 | 3.200 |
| C | Vivienda Nueva | 1.000 | 2.000 | 700 | 400 | 3.100 |
| | Total | 17,100 | | | | - |

* Los valores de este cuadro son estimados y podrán sufrir variaciones durante el desarrollo de la operación

- 2.4 La distribución nacional de los recursos del programa se realizará mediante la utilización de coeficientes de distribución regional definidos de acuerdo con el Índice de NBI, hacinamiento habitacional, calidad de la vivienda y concentración de población, de acuerdo con el siguiente cuadro:

| Cuadro II-2. Distribución Regional | | | | | |
|------------------------------------|--------|--------------------|--------|-----------------|--------|
| Departamento | Dist % | Departamento | Dist % | Departamento | Dist % |
| Antioquia | 8.81 | Choco | 3.39 | Tolima | 3.59 |
| Atlántico | 1.33 | Huila | 3.01 | Valle del Cauca | 2.25 |
| Bogotá | 1.33 | La Guajira | 1.52 | Arauca | 1.82 |
| Bolívar | 4.81 | Magdalena | 4.17 | Casanare | 1.95 |
| Boyaca | 4.62 | Meta | 2.31 | Putumayo | 2.39 |
| Caldas | 2.12 | Nariño | 7.14 | San Andrés | 1.33 |
| Caquetá | 2.71 | Norte De Santander | 2.95 | Amazonas | 1.33 |
| Cauca | 6.17 | Quindío | 1.33 | Guaínia | 1.33 |
| Cesar | 2.99 | Risaralda | 1.41 | Guaviare | 1.33 |
| Córdoba | 7.30 | Santander | 3.59 | Vaupés | 1.33 |
| Cundinamarca | 4.72 | Sucre | 2.31 | Vichada | 1.33 |

Nota: Esta distribución podrá sufrir cambios, si los indicadores utilizados como base de cálculo sufren variaciones.

- 2.5 Los postulantes al subsidio podrán inscribirse, en cada convocatoria, para participar del proceso en dos “bolsas” diferentes: (i) Ordinaria, integrada por el 60% de los recursos anuales disponibles o en (ii) Proyectos de política sectorial rural integrada por el 40% restante. Los proyectos de esta categoría deberán tener vinculación con los siguientes programas: Cadenas Productivas, Reforma Agraria, Desarrollo Rural, Manejo Ambiental, Desarrollo Alternativo y Subsidios

especiales. Hasta un 15% del total de recursos disponibles, podrán destinarse a atender situaciones de emergencia de desplazados y reinsertados, y se denominarán subsidios especiales debido a que por su naturaleza requieren de procedimientos diferentes a los establecidos para el resto de recursos. Los recursos que se destinen a estos últimos, se acreditarán a la bolsa de proyectos de política sectorial rural. Sin embargo en todos los casos, los requisitos para acceder al programa (párrafo 2.3) y los criterios de selección (cuadro II-3) son los mismos para cualquier categoría.

- 2.6 Los criterios de selección de beneficiarios de subsidio se listan en el cuadro II-3, en orden de prioridad dentro del sistema de puntajes definido para calificar y seleccionar postulantes al subsidio. Estos aspectos son detallados de manera específica en el Reglamento Operativo de la Operación, el cual esta disponible en los archivos técnicos del Programa.

| Cuadro II-3 Criterios de selección de beneficiarios |
|--|
| Valor del subsidio solicitado |
| Aporte de contrapartida municipal |
| Mayor NBI municipal |
| Número de veces de postulación |
| Presencia de población dependiente |
| Aporte Departamento a munic.con mayor NBI |
| No. de miembros del hogar |
| Nivel SISBEN |
| Hogar monoparental |

a) Mejoramiento de vivienda o saneamiento básico

- 2.7 Se intenta resolver problemas vinculados con la calidad de la vivienda, mediante la adjudicación de aproximadamente 9.500 subsidios con un valor promedio de US\$1.400. Este monto se encontrará entre 10 y 12 SMMV, es decir entre US\$1.350 y US\$1.620 aproximadamente. En términos generales se pretende mejorar aspectos tales como: carencia de alcantarillado o disposición final de aguas servidas, pisos de tierra o de materiales inadecuados, cubierta en materiales inadecuados con riesgo para la salud, carencia de baños y/o cocina, deficiencias en la estructura principal, o existencia de hacinamiento. El valor total de la solución, que se integra por el subsidio nacional y el aporte de los beneficiarios y la entidad oferente, es de US\$2.300 en promedio.

b) Construcción de vivienda nueva en sitio propio

- 2.8 Se proveerán alrededor de 6.600 soluciones de vivienda en terreno de propiedad del hogar postulante mediante el otorgamiento de igual numero de subsidios con un valor promedio de US\$ 1.900. El valor del subsidio se encuentra para este caso entre 12 y 18 SMMV, es decir entre US\$1.620 y US\$ 2.430. La solución de vivienda debe proveer por lo menos, un espacio múltiple, una habitación, saneamiento básico (agua potable y disposición adecuada de aguas servidas) y las instalaciones y acometidas domiciliarias. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la solución planteada. En este caso, el valor promedio de la solución es de US\$3.200.

c) Adquisición de vivienda nueva

- 2.9 Se otorgaran aproximadamente 1.000 subsidios para al adquisición de vivienda nueva por un valor promedio de US\$ 2.000. El valor del subsidio se encuentra para este caso entre 12 y 18 SMMV, es decir entre US\$1.620 y US\$ 2.430. Una

solución de vivienda nueva debe proveer por lo menos, un espacio múltiple, una habitación, saneamiento básico (agua potable y disposición adecuada de aguas servidas) y las instalaciones y acometidas domiciliarias. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la solución planteada. El valor promedio de la solución es de US\$3.100⁷.

2. Componente 2. Sistema de información para la administración del subsidio (US\$ 0,4 millón)

- 2.10 El Programa financiará: (i) los servicios de consultoría para el desarrollo de nuevos programas y la actualización de los programas existentes, el diseño de la conexión en red, así como un programa de capacitación para los diferentes usuarios y (ii) la compra de los equipos necesarios (red y computo) para actualizar el equipo existente en la GV del BA (ente operador del sistema) y de la DDR, instancia responsable de la ejecución de la política de vivienda al interior del MADR.
- 2.11 Con este componente se busca mejorar los actuales sistemas de información del SSVISR, en especial los aspectos vinculados con la seguridad – por vía de bitácoras transaccionales – y la integración de la información mediante la interconexión en línea de las entidades participantes en el proceso. Se generará la comunicación entre dependencias del BA, como es el caso de las oficinas regionales con la Gerencia de Vivienda. El nuevo sistema permitirá entre otros, la generación y actualización de la información en tiempo real, así como la producción sistemática de los informes requeridos para el seguimiento a la ejecución del programa y el cumplimiento de las metas tanto del programa como de la política sectorial, aspectos que se constituyen en insumo directo para el Sistema de seguimiento y monitoreo. De igual manera mediante la utilización de bitácoras de acceso, el sistema ofrecerá transparencia operativa y mecanismos de control y verificación de información disponibles a la ciudadanía en general.

3. Componente 3. Diseño y aplicación del sistema de seguimiento y monitoreo y de medición de beneficios e impactos del SSVISR y otras actividades (US\$ 0,25 millón)

- 2.12 Este componente financiará: (i) los servicios de consultoría para realizar, el diseño, la definición de indicadores y metodologías de medición, la producción del software requerido por el sistema, y (ii) un programa de capacitación a los administradores y usuarios del sistema.
- 2.13 El sistema de seguimiento y monitoreo mejorará la información disponible sobre los SVISR en relación con la focalización, los tiempos de ejecución, los costos de asignación, la calidad de las viviendas, y el impacto que estos factores generan en las condiciones socio-económicas de los beneficiarios. De igual manera, proveerá información sobre el grado de avance e impacto de las tareas de fortalecimiento institucional, el monitoreo a los indicadores ambientales de acuerdo con el Plan de

⁷ En todos los casos, los valores promedio de los subsidios se encuentran entre 10 y 18 salarios mínimos mensuales vigentes (SMMV)

Manejo Ambiental y Social (para 4.12), así como el monitoreo de la ejecución de los recursos financiados por el BID.

- 2.14 El sistema será totalmente parametrizable y permitirá registrar las variables propias del SVIS-Rural e integrarlas con las del SVIS-Urbano manejado por el VMAVDT. De igual manera se financiará la capacitación del personal de la DDR en los temas relacionados con la producción y análisis de la información sectorial, convirtiendo al sistema en una herramienta importante para la toma de decisiones por parte del Gobierno Colombiano y de las entidades encargadas de formular y direccionar las políticas nacionales de vivienda.
- 2.15 Dentro de este componente también se financiará un estudio que permita sentar las bases para generar mecanismos e incentivos para atraer nuevos actores y recursos públicos y privados al sector. Además de los fondos de contrapartida que cada EO asigna a estos proyectos, existen otros fondos en poder de municipios y entes territoriales que, sumados a los de este programa, podrían mejorar sustancialmente la cobertura de vivienda social rural. Adicionalmente, se financiarán las encuestas necesarias para realizar el seguimiento del programa durante los dos últimos años de su ejecución.

C. Costo y financiamiento

- 2.16 El costo total del Programa, incluyendo los aportes de contrapartida de la Nación, se ha estimado en US\$39,83 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$30 millones de su Capital Ordinario (CO) y aportes de contrapartida equivalentes a US\$9,83 millones. Los recursos de contrapartida provendrán de los aportes de: (i) las entidades oferentes y los beneficiarios tanto en efectivo como materiales y mano de obra; y (ii) aportes de la Nación. . El cuadro III-1 indica el calendario de desembolsos.

CUADRO II-4. COSTOS DEL PROGRAMA
EN MILES DE US\$

| ITEM | BID | Aporte Local | Total | % |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|
| I. ADMINISTRACIÓN | 752 | 650 | 1,402 | 3.5% |
| 1.1 Unidad Coordinadora del Programa | 252 | 650 | 902 | |
| 1.2. Auditoria del Programa | 200 | | 200 | |
| 1.3. Evaluación intermedia y final | 300 | | 300 | |
| II. COSTOS DIRECTOS | 28,648 | 9,180 | 37,828 | 95.0% |
| 2.1 Componente de Subsidios (*) | 27,998 | 9,180 | 37,178 | |
| 2.2 Sistema de Información para la administración del subsidio | 400 | | 400 | |
| 2.3. Seguimiento y monitoreo | 250 | | 250 | |
| SUB-TOTAL | 29,400 | 9,830 | 39,230 | 98.5% |
| III. IMPREVISTOS | 600 | | 600 | 1.5% |
| IV. COSTOS FINANCIEROS | | | | |
| TOTAL | 30,000 | 9,830 | 39,830 | 100% |
| % | 75% | 25% | 100% | |

(*) Incluye costo de administración del SVISR el cual no podrá ser más del 8% del valor total del subsidio (Decreto 1042/03, Art.40).

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 MADR. Una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con dependencia de la Dirección de Desarrollo Rural⁸ del MADR efectuará la coordinación global de la ejecución del Programa. Dado que el programa intenta mejorar la coordinación interinstitucional para la formulación y ejecución de políticas públicas de vivienda, la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural (CIVISR) se constituirá en el organismo de enlace entre el MADR y el MAVDT responsables de la política y será quien realice el seguimiento al cumplimiento global de las políticas y metas del programa. La organización para la ejecución y funciones para implementar el programa, así como la modalidad de ejecución y los mecanismos correspondientes se describen en las siguientes secciones.

B. Principales actores

1. Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

- 3.2 La UCP será responsable por la administración y coordinación globales del Programa. Sus responsabilidades, se encuentran detalladas en el RO del Programa y se resumen en los siguientes párrafos. **Técnicas:** (i) consolidar los Planes Operativos Anuales (POAs); (ii) revisar términos de referencia, preparar pliegos de licitación y efectivizar las contrataciones de servicios de consultoría, y la adquisición de bienes y servicios; (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. **Financieras:** (i) preparar y presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su posterior presentación al Banco las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles al Programa; los informes semestrales sobre el movimiento del fondo rotatorio; los estados financieros auditados y otros informes requeridos por el Banco; (ii) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos, (iii) mantener registros separados de las operaciones del Programa e integrados al sistema del MADR, de manera que permita el manejo contable y financiero de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco; (iv) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local; y **Gestión/Control:** (i) establecer controles operacionales; (ii) coordinar la

⁸ La dependencia orgánico funcional de la UCP ha sido realizada teniendo en cuenta criterios técnicos-institucionales.

evaluación de los POAs y el establecimiento de medidas correctivas; y (iii) ser el nexo para el programa con el Banco y otras entidades públicas y privadas.

- 3.3 La UCP tendrá dependencia orgánico funcional de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDR). Se estructurará inicialmente con un Coordinador y un especialista administrativo financiero, ambos financiados con cargo al Programa. Las tareas de este equipo, estarán complementadas con las que personal de planta del MADR asigne para la ejecución del Programa a saber: un experto especializado en el área de contrataciones, con vinculación parcial y dos profesionales de las ciencias económicas o administrativas, quienes cumplirán funciones de apoyo técnico y administrativo, con dedicación exclusiva al programa. El Coordinador de la UCP deberá ser un profesional especializado con estudios de postgrado con experiencia en proyectos financiados por organismos multilaterales, con énfasis en aspectos vinculados con planificación estratégica y seguimiento-monitoreo de programas. Su contratación requerirá de la no-objeción del Banco. **El establecimiento de la UCP y su personal será condición previa al primer desembolso.**

2. Dirección de Desarrollo Rural

- 3.4 La Dirección de Desarrollo Rural además de ser la responsable de la coordinación general del programa, será la responsable de la ejecución del componente de monitoreo y evaluación. Para esta tarea se asignará al menos a un profesional de la Dirección a tiempo con el objeto de: (i) participar en la elaboración del Plan de Acción (PDA) y POA, (ii) elaborar los términos de referencia definitivos de las contrataciones para el componente, (iii) realizar los informes que le sean requeridos por la UCP y el Banco, (iv) realizar el control y seguimiento del avance del componente, (v) evaluar la ejecución y cumplimiento del Plan de Acción y Plan Operativo Anual y (vi) coordinar acciones con el BA para la implementación del sistema de información y monitoreo.

3. Banco Agrario

- 3.5 El BA será el responsable de la ejecución del Sistema de subsidios y sus responsabilidades incluirán entre otras: **Financieras:** (i) Preparar y presentar a la MADR/UCP la rendición de los recursos financieros (subsidios) y justificación de otros gastos elegibles al Programa; información financiera y otros informes requeridos por la UCP; y mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo del sistema de subsidios y de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos, (ii) Mantener registros separados de las operaciones del Programa, de manera que permita el manejo contable y financiero de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco; (iii) Mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local; **Técnicas:** (i) participar en el proceso de selección, contratación de bienes y servicios de consultoría para los componentes bajo su dependencia en coordinación con la UCP, (ii) otorgar los subsidios de acuerdo con las normas establecidas para el programa; (iii) controlar la calidad de las viviendas y la provisión de saneamiento básico y/o servicios públicos asociados

cuando sea pertinente; (iv) implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración contable y financiera del componente de subsidios, (v) coordinar acciones con la DDR para la implementación del sistema de información y monitoreo, y (vi) capacitar a las oficinas regionales y a los interventores en la nueva reglamentación del programa, incluyendo aspectos ambientales.

- 3.6 Para el desarrollo de estas responsabilidades el Banco Agrario⁹ cuenta con una Gerencia de Vivienda (GV) con la siguiente estructura mínima: un gerente, una coordinación administrativo-financiero y una coordinación técnica. La coordinación administrativo financiera será la responsable de llevar adelante la ejecución financiera de los subsidios. El área de coordinación técnica es la responsable de la ejecución técnica de los subsidios desde las convocatorias hasta la entrega final de las obras. La GV estará apoyada en sus trabajos por las demás áreas del BA involucradas en el proceso a saber: gerencia administrativa para aspectos vinculados con pólizas, oficina jurídica para procesos de intervención de proyectos, gerencia de tesorería para hacer efectivo los pagos, gerencia de contabilidad para control contable y las oficinas de control interno y revisoría fiscal en lo relacionado con el proceso de adjudicación de subsidios.
- 3.7 Debido a que el programa será ejecutado en distintas localidades del territorio nacional el BA a través de la GV, mantendrá las coordinaciones departamentales cuyas funciones son las de asesoramiento en la presentación de proyectos, recepción de quejas y reclamos, seguimiento a labor de interventorías, y realización de los trámites técnicos y administrativos para autorización y ejecución de los desembolsos de proyectos. Estas coordinaciones estarán integradas por un ingeniero civil o arquitecto, y un auxiliar administrativo, y serán fortalecidas en oportunidad de cada convocatoria de acuerdo con las demandas específicas del programa, incluyendo la participación de trabajadores sociales.

4. Comisión intersectorial de vivienda de interés social rural (CIVISR)

- 3.8 La CIVISR es una instancia existente cuyo objeto es orientar, coordinar y realizar control y seguimiento de la política de VISR. Está conformada por representantes del MADR, el MVADT, el DNP, BA, y otras instituciones del sector público vinculadas con el sector. Una Comisión Especial (CE) del CIVISR tendrá por función vigilar el cumplimiento global de las políticas y metas del programa. Esta CE estará integrada por un representante del MADR, uno del MVADT, uno del DNP y uno del BA. Serán sus funciones: (i) definir antes de cada convocatoria los programas de política sectorial rural a ser priorizados; (ii) revisar el cumplimiento y el normal desarrollo de las políticas y metas del programa; (iii) proponer a la CIVISR cambios de política del programa; (iv) revisar y aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) y sus presupuestos para la aprobación posterior de la CIVISR; y (v) revisar la correcta utilización de los recursos financieros del

⁹ El BA administra los SSVISR desde 1999 y cuenta con estructura, procesos y recursos para tal fin. La estructura que aquí se describe es la actualmente vigente, con los ajustes necesarios para llevar adelante el nuevo ciclo de proyecto. Esta deberá ser mantenida durante el periodo de ejecución de la operación.

Programa. La información necesaria para realizar sus funciones será suministrada por la UCP. Las funciones, atribuciones y normas de funcionamiento del Comité han sido incorporadas al Reglamento Operativo (RO) del Programa. **La creación de la CE será condición previa al primer desembolso.**

C. Mecanismo de ejecución

1. Componente de subsidios para vivienda social

- 3.9 **Convocatoria, postulación y selección de proyectos y beneficiarios.** El MADR conjuntamente con el BA realizará invitaciones públicas a presentar proyectos de VISR. La asignación primaria de los fondos se realiza por departamento, con base en criterios que priorizan la población en pobreza relativa y necesidades básicas insatisfechas definidos en el párrafo 2.4. Las convocatorias se realizarán por regiones. Este instrumento podrá ser modificado a solicitud del país siempre y cuando se preserven los objetivos de eficiencia y focalización del Programa. En todos los casos se deberá guardar equilibrio entre los fondos presupuestarios disponibles anualmente y la asignación primaria por departamento. La operatividad del método utilizado hace parte del Reglamento Operativo del Programa.
- 3.10 **Entidades oferentes.** Las EO son los municipios, departamentos especiales y los cabildos gobernadores de los resguardos indígenas legalmente constituidos quienes podrán presentar los proyectos al BA. Es responsabilidad del municipio oferente organizar a los hogares demandantes (los cuales no podrán ser más de 100) para la postulación al subsidio, definir el proyecto con los hogares, diseñarlo y postularlo, cofinanciarlo y ejecutarlo usando los recursos del subsidio. Para llevar a cabo estas funciones las EO podrán tener como asesores y/o socios aportantes a las entidades territoriales departamentales, sus fondos de VIS o institutos descentralizados, Organizaciones Populares de Vivienda (OPVs), ONGs y otras entidades con personería jurídica que tengan dentro de su objetivo social la promoción de la vivienda de interés social.
- 3.11 El BA atiende consultas de potenciales oferentes durante el período de inscripción y posteriormente mediante acto público cierra la convocatoria en cada una de las oficinas regionales habilitadas para tal fin. Luego el BA verifica la información recibida, califica a los postulantes y asigna los subsidios a los hogares de los proyectos de mayor puntaje, para lo cual se utiliza una fórmula de calificación (ver RO y cuadro II-3). El acto administrativo de asignación de subsidios corresponde a la Junta Directiva del BA.
- 3.12 **Pago de los subsidios a los beneficiarios.** Para hacer efectiva la entrega de los recursos del subsidio a los proyectos a los que les ha sido otorgado, el BA previa legalización de un convenio con la EO y el representante de los beneficiarios, efectuará la revisión de la documentación soporte para tramitar los desembolsos de los recursos a las cuentas corrientes de los proyectos, verificando especialmente la consignación de los recursos de contrapartida ofrecida y resto de documentación legal requerida. Luego de ello, la Gerencia de Vivienda ordena a la Gerencia de Tesorería la consignación de los recursos mediante abono directo a las cuentas corrientes de los proyectos, que han sido previamente abiertas en la oficina del BA

más cercana al municipio donde se desarrollará el proyecto. El Comité Operativo de cada uno de los proyectos dispone de los recursos en la cuenta corriente y los ejecuta de acuerdo con el cronograma de inversiones y gastos previstos dentro del proyecto, con la asesoría técnica y control de parte del Interventor contratado por el BA.

- 3.13 **Ejecución y supervisión de obras.** Una vez que los subsidios son adjudicados, comienza la etapa de ejecución técnica-financiera. Los principales involucrados en este proceso son:
- 3.14 **Comité Operativo del Proyecto (COP).** Es la instancia responsable de garantizar la ejecución oportuna y eficiente de cada proyecto de vivienda rural. Está integrado por un representante de los beneficiarios, el interventor contratado por el BA y el representante legal de la entidad oferente del proyecto y queda constituido mediante acta. El COP deberá entre otras tareas: (i) garantizar que el proyecto se realice de acuerdo con las especificaciones técnicas, presupuestos y cronogramas previstos, (ii) aprobar los programas y organización del trabajo presentados de los ejecutores de las obras físicas, (iii) prestar su acuerdo para que el BA pueda realizar los pagos y desembolsos originados en los contratos, convenios y órdenes de trabajo que se produzcan en el desarrollo del proyecto, y (iv) evaluar y recomendar los trámites de compras y celebración de contratos necesarios para la ejecución del proyecto que garanticen la transparencia de los procesos.
- 3.15 **Interventores.** Integran el COP con voz pero sin voto, correspondiéndole realizar el control técnico, administrativo, económico-financiero y contable de la ejecución de los proyectos financiados con el SSVISR. La selección de interventores la realizará la vicepresidencia administrativa del BA de acuerdo a los procedimientos establecidos en el RO del programa. Adicionalmente, se contará con un registro de consultores abierto permanentemente. El detalle del proceso de postulación y selección de interventores se encuentra detallado en el RO del programa.

2. Componente de Sistemas de Información

- 3.16 El BA, a través de la Gerencia de Vivienda, realizará la programación de actividades, el seguimiento y control de calidad del sistema contratado. Contará para ello con una persona de planta permanente, coordinador de sistemas, encargada del subcomponente como enlace con la UCP para todo lo relacionado con el avance e informes del área a su cargo. En la actualidad, el sistema de subsidios cuenta con un sistema de información operativo básico el cual será complementado y ampliado con recursos del Programa. Sin embargo, para iniciar la ejecución del Programa se requerirá la actualización y puesta en funcionamiento de los módulos de postulación, selección de beneficiarios y asignación de subsidios la cual no requiere recursos del Programa. **Esta actualización y puesta en funcionamiento será condición previa al primer desembolso del componente 1: Subsidios para la vivienda de interés social rural.**

3. Componente de monitoreo y evaluación y otras actividades

- 3.17 El MADR, a través de la DDR, realizará la programación de actividades, el seguimiento y control de calidad del sistema contratado. Contará para ello con una persona de planta permanente encargada del subcomponente como enlace con la

UCP para todo lo relacionado con el avance e informes del área a su cargo. Se encargará además de la formulación de los TDR de los estudios previstos, en coordinación con la UCP.

D. Procedimientos operativos

- 3.18 El componente 1 del programa se ejecutará con base en un RO, el cual es anexo a este informe. El RO incluye, entre otros, el mecanismo operativo del programa, las funciones de las instituciones participantes (UCP, CIVISR, BA, COP, etc.), los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, tipo y montos de subsidios, criterios de elegibilidad de las viviendas, mecanismos financieros del programa y aspectos ambientales. Asimismo, define 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.**
- 3.19 Los restantes componentes se ejecutaran basados en **POAs**, contándose ya con el POA del primer año. La preparación de los POAs será dirigida por la UCP y estos serán aprobados por el CIVISR. Los POAs contendrán información sobre el detalle y cronograma de las actividades a realizarse durante el año, estableciendo metas e indicadores, en concordancia con el Marco Lógico del programa. También deberán contener detalle sobre la ejecución del presupuesto, indicando fuentes de financiamiento, términos de referencia de las principales contrataciones y especificaciones de las licitaciones que se llevarán a cabo. Finalmente, a partir del segundo año de ejecución, los POAs también considerarán una evaluación del POA del año anterior. **La no objeción del Banco al POA del primer año es condición previa al primer desembolso.**

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.20 La adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios se llevará adelante de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco en la materia. Para las adquisiciones de bienes y servicios se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando el costo sea mayor al equivalente de US\$350.000. 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. En ambos casos, las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a los indicados, se regirán por los procedimientos establecidos en la legislación nacional siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco. El Plan de Adquisiciones del Programa se adjunta como Anexo II.

F. Calendario de desembolsos

- 3.21 El plazo para realizar desembolsos ha sido estimado en tres años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. En el siguiente cuadro, se muestra el calendario de desembolsos de los recursos del préstamo y de la contrapartida local.

Cuadro III-1

| Calendario de desembolsos (En millones de US\$) | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| Fuente | 2005 | 2006 | 2007 | Total | % |
| BID | 9.334 | 10.550 | 10.115 | 29.999 | 75% |
| Local | 3.058 | 3.386 | 3.386 | 9.830 | 25% |
| Total | 12.392 | 13.936 | 13.501 | 39.829 | 100% |
| % | 31% | 35% | 24% | 100% | |

G. Desembolsos y Fondo Rotatorio

- 3.22 **Fondo rotatorio.** Para efectuar desembolsos del Programa, se establecerá un fondo rotatorio de un monto de hasta el 10% del financiamiento del Banco, debido a la naturaleza del Programa. Se justifica un fondo rotatorio del 10% debido al esquema descentralizado de ejecución y el alto número de proyectos que se ejecutan simultáneamente. Lo anterior implica un proceso que se inicia con el giro de recursos del MADR al subejecutor BA y continúa luego con la transferencia de éstos a cada uno de los proyectos, iniciándose solo a partir de este momento el proceso de ejecución. Luego de ejecutados las primeras fases de los proyectos, comienza la recopilación de la documentación justificativa al subejecutor, de éste al MADR y por último al Banco. Se estima que el ciclo “adelanto de fondos-ejecución descentralizada a nivel nacional- llevará entre 4 y 6 meses, dependiendo de los proyectos a ser ejecutados. Como se espera ejecutar aproximadamente un 35% de los recursos cada año y dado el largo ciclo mencionado, se requiere de un fondo rotatorio de hasta un 10% del monto total del financiamiento a fin de evitar falta de liquidez en el programa. Se deberán presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un plazo de 60 días después del cierre de cada semestre.
- 3.23 **Contabilidad.** La UCP mantendrá un sistema contable para el programa desarrollado de acuerdo con los requerimientos del Banco y efectuará la contabilidad de todos los rubros del Programa. Consolidará la contabilidad con aquella recibida del BA para el componente de subsidios y será responsable por la presentación semestrales de informes al Banco sobre el estado del Fondo Rotatorio. El BA deberá mantener los registros contables del programa relacionados con los subsidios. Asimismo, el BA llevará un control mensual sobre el balance de los recursos del subsidio no desembolsados o recursos de subsidios devueltos, transfiriendo esta información a la UCP para la preparación del estado del Fondo Rotatorio.
- 3.24 **Revisión de desembolsos y adquisiciones.** Se realizará una revisión ex post de los procedimientos de contratación y justificación de desembolsos para adquisiciones de obras y servicios y consultorías que se liciten o concursen por debajo de los límites aplicables a las licitaciones públicas internacionales. Todas las contrataciones se realizarán con procedimientos aceptables al Banco, tal como se establece en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo. No obstante ello, el Banco podrá determinar, de acuerdo con el resultado de las revisiones a dichos procesos, el uso de supervisión ex ante de adquisiciones y/o de desembolsos.

- 3.25 **Rendición de gastos.** Los mecanismos de rendición de gastos realizados con cargo al financiamiento y de los recursos de contrapartida, han sido detallados en el reglamento operativo del Programa. La rendición de los aportes de contrapartida también han sido detallados en el reglamento operativo.

H. Control interno, seguimiento y evaluación

- 3.26 Los procesos de seguimiento y evaluación, servirán para identificar problemas y proponer los cambios necesarios en la ejecución del Programa. El Banco, a través de la representación, realizará el seguimiento del progreso general del Programa. El control y seguimiento de la operación se realizará conforme los indicadores que han sido definidos en el Marco Lógico. El trabajo de la firma consultora que realice el diseño del sistema de control y monitoreo del programa, deberá incluir mediciones de estos indicadores para el primer año de ejecución del Programa.
- 3.27 **Auditoría externa.** La auditoría externa tendrá el carácter de operacional y financiera. El dictamen de los estados financieros se realizará 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. La auditoría externa del Programa deberá ser efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documentos AF-400 y AF-500). En el proceso de selección y contratación de la firma se utilizarán los procedimientos estándares del Banco para la selección de los servicios de auditoría externa (Documento AF-200) Los estados financieros anuales del Programa serán presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de la auditoría final, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Los costos de auditoría están incluidos en el costo del programa y serán financiados con los recursos del préstamo.

I. Evaluaciones

- 3.28 **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, se efectuará una evaluación intermedia. 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 con 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 GV y de las demás áreas del BA relacionadas con la ejecución del programa.
- 3.29 **Evaluación final.** Una vez ejecutados el 90% de los recursos, se contratarán servicios de consultoría para realizar 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.

- 3.30 **Evaluación ex post.** La UCP recopilará, archivará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros incluyendo los POAs, las revisiones de medio término y la evaluación final necesarios para ayudar al Banco a preparar el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La experiencia operativa del programa vigente ha permitido establecer la capacidad del BA para ejecutar los recursos del subsidio, mayor rubro del programa. Es importante destacar que el programa de subsidios esta dirigido en sus aspectos técnicos por la Gerencia de Vivienda dentro del BA, y esta se apoya en toda la infraestructura financiera, legal y de control del Banco Agrario regulado por la Superintendencia de Bancos del país. De igual manera la Unidad Coordinadora del Programa estará bajo la responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Rural del MADR, la cual adicionalmente será también responsable de la ejecución del componente de monitoreo y evaluación del programa. Esta Dirección tiene experiencia específica en la ejecución de programas con la banca multilateral¹⁰, adicionalmente su responsabilidad como UCP se limita a la coordinación general y a los aspectos financieros de la operación, dejando la ejecución específica de las actividades del programa a los órganos de línea del Ministerio y del Banco Agrario. Durante la preparación del programa en coordinación con la Representación del Banco en el país se verificó la capacidad de las instituciones mencionadas para ejecutar el programa.

B. Viabilidad socioeconómica¹¹

- 4.2 La Constitución Colombiana considera el acceso a una vivienda digna como un derecho fundamental de todos los ciudadanos que debe ser garantizado por el Estado. La presente operación apoya financieramente al país en su esfuerzo por dar respuesta al problema habitacional. Más allá de la posibilidad de dar respuesta esta demanda social, se han identificado y cuantificado una serie de beneficios (ganancias de eficiencia y mejoras en las condiciones de salud de los hogares) que indicarían que en siete años la sociedad recuperaría la mayor parte de la inversión realizada.
- 4.3 **Ganancias de eficiencias.** Estas provienen principalmente de: (i) los costos evitados por desincentivar la demanda a través de la regionalización de las convocatorias, la restricción del tipo de EO elegibles y la limitación en el número de proyectos a ser adjudicados por cada EO; y (ii) los costos evitados por informatización de los sistemas. En el primer caso, los costos evitados se explican

¹⁰ Se encuentran actualmente en ejecución y con dependencia orgánico funcional de la DDR, las unidades ejecutoras de los siguientes programas: BIRF Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas (BIRF 7097-CO y Proyecto de Apoyo al desarrollo de la microempresa rural (FIDA 426-CO).

¹¹ El análisis de viabilidad socioeconómica completo, incluyendo los datos de base, supuestos, y estimaciones que sustentan las cifras expuestas en esta sección. se encuentra disponible en los archivos técnicos del programa.

principalmente por menores: erogaciones de las entidades oferentes en la preparación y presentación de proyectos, gastos de convocatoria y evaluación incurridos por el BA, gastos de las familias en la preparación y presentación de documentación. Estos representarían un ahorro a la sociedad cercano a los US\$2,4 millones anuales. Por su parte, los costos evitados por informatizar los sistemas, mayoritariamente por rechazo automático y no avance de las familias en el proceso, generaría un ahorro anual aproximado de US\$160.000. En ambos casos, se beneficiaría principalmente a EO y hogares postulantes. Los recursos liberados anualmente por la regionalización de convocatorias e informatización de procesos tienen un valor económico equivalente al de 1000 soluciones de mejoramiento.

- 4.4 **Mejoras en el bienestar de la comunidad.** En términos generales, las mejores condiciones de alojamiento brindan protección contra los riesgos sanitarios y del entorno, promueven la salud física y el bienestar psíquico y contribuyen positivamente la productividad del hogar. También se crea un sentido de estabilidad y orgullo que contribuye a incentivar el arraigo de la población a su medio. Las estimaciones realizadas por el equipo de proyecto permiten inferir que la mejora en las condiciones habitacionales permitirían reducir la incidencia de ciertas enfermedades¹², como así también el número de lesiones accidentales producidas por defectos en la construcción de las viviendas¹³. Esto implicaría una reducción anual de US\$176.000 en los gastos médicos de las familias; una menor pérdida de ingresos por inactividad de aproximadamente US\$210.000 anuales¹⁴ y una caída de los gastos del sistema de salud pública cercano a los US\$2,2 millones anuales.¹⁵
- 4.5 **Otros beneficios.** Finalmente, las mejoras en los sistemas de información, y de los mecanismos de monitoreo deberían contribuir a: (i) mejorar la focalización de los subsidios; (ii) incrementar la transparencia del sistema, estimulándose el uso adecuado de los recursos (iii) evitar el derroche de recursos que sufriría la sociedad si las viviendas otorgadas son abandonadas por problemas de calidad o falta de servicios públicos.¹⁶

C. Viabilidad y sostenibilidad financiera

- 4.6 Con relación a la sostenibilidad financiera en el largo plazo, el país desde 1990 ha destinado recursos del presupuesto para financiar los subsidios a la vivienda, lo que permite suponer que continuara haciéndolo, sin embargo al mejorar la eficiencia del mismo el Programa podrá competir de mejor manera por los recursos presupuestales

¹² Enfermedades diarreicas, Mal de Chagas y afecciones respiratorias.

¹³ El efecto del menor número de lesiones accidentales no ha sido cuantificado por falta de datos.

¹⁴ En el caso de fallecimiento, el daño ocasionado a las familias sería sustancialmente mayor.

¹⁵ Es importante notar que en el caso de los hogares que reciben una vivienda nueva (cerca del 7% del total de beneficiarios), el incremento en los gastos relacionados a la provisión de ciertos servicios públicos (agua corriente, básicamente) es muy poco significativo, en particular si se los compara con los beneficios identificados.

¹⁶ Aun cuando no existen datos para el caso rural, es importante destacar que en la evaluación de los subsidios otorgados por el INURBE en el período 1999-2002, se encontró que más de un 7% de las viviendas se encontraban desabitadas debido a su mala calidad o a que no contaban con servicios públicos. Si esto mismo ocurriese en el caso rural, se estarían dilapidando anualmente más de US\$500.000.

y mediante los incentivos generados por el Programa también se espera una mayor contribución por parte de los municipios y departamentos del país.. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por Ley 812 en 2003, ha incluido como acciones de gobierno la VISR lo que permite suponer que existe consenso político sobre el destino de fondos presupuestarios en el sector. En el corto plazo la viabilidad financiera esta garantizada debido a que la contrapartida del programa esta cubierta por los aportes que los municipios hacen como requisito para poder participar en el mismo. Históricamente el aporte municipal promedio ha sido de un 27% del valor total por solución mientras que el programa toma como valor para conformar la contrapartida el 20% sobre el mismo monto. Adicionalmente la experiencia de los últimos cuatro años ha demostrado que la metodología de concurso mediante la cual se incentiva la participación municipal, ha logrado una respuesta positiva de los mismos la cual supera ampliamente las posibilidades del programa de financiar toda la demanda existente. Con relación a la sostenibilidad financiera de las familias beneficiarias, es decir, lograr que las familias permanezcan en la vivienda y puedan cumplir con las obligaciones que genera la nueva situación (pago de servicios domiciliarios, impuestos y mantenimiento general) es importante anotar que solo el 10% de los beneficiarios corresponde a adquisición de vivienda nueva, la cual generaría los mencionados gastos. Sin embargo, este efecto se mitigará mediante la solicitud en el RO de un análisis básico de la capacidad financiera de la familia para atender estos gastos futuros.

D. Impacto social y ambiental

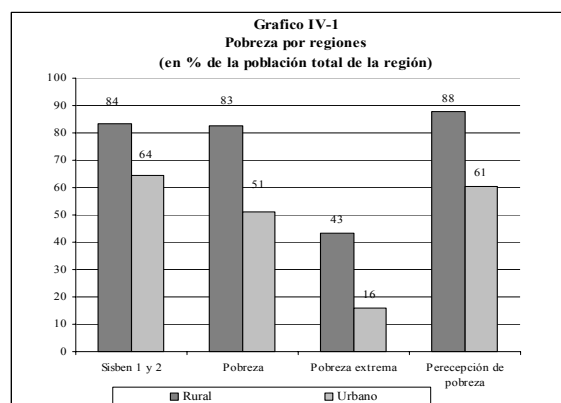
- 4.7 **Impacto social.** Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. Además, el programa utilizará un sistema de asignación con base en puntajes que consideren el ingreso de la familia y su composición entre otros aspectos, lo cual permite reflejar la condición de pobreza de la familia para privilegiar a las más necesitadas. Asimismo el sistema otorga puntos adicionales cuando se trata de hogares monoparentales, incluyendo mujer jefe de hogar. El programa también prevé un tratamiento especial para grupos originarios ó poblaciones indígenas ya que se los considera con nivel SISBEN 1. Además se han tenido en cuenta las condiciones socio culturales de estas poblaciones ya que tanto para la definición de hogar como de la topología de la vivienda se consideran sus usos y costumbres. Todos estos aspectos ya están integrados a la operatividad de los SVISR financiados por el gobierno nacional.
- 4.8 **Focalización y PTI.** Esta operación califica de manera automática como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ).¹⁷ Con base en el criterio geográfico¹⁸, esta operación también califica como un proyecto orientado a la

¹⁷ Según criterios establecidos el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco (Documento AB-1074).

¹⁸ Dado que no existe un adecuado registro del ingreso de los beneficiarios de convocatorias anteriores, no fue posible verificar el criterio de “headcount” (de manera adicional al geográfico); no obstante, dada la severidad de la pobreza en la región rural, y los cálculos de la Misión Social del DNP (basados en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997) que indican que cerca del 80% de las

reducción de la pobreza (PTI), ya que la totalidad de los beneficiarios directos se concentran en áreas rurales, las cuales se encuentran muy rezagadas económica y socialmente, con relación al resto del país. Los datos presentados en el cuadro I-1 respaldan esta última afirmación, al igual que las cifras disponibles que miden la magnitud y profundidad de la pobreza en Colombia (ver grafico IV-1). Mientras que más del 80% de la población rural presenta niveles SISBEN 1 y 2, a nivel nacional esta proporción es cercana al 70%. Más notoria es la diferencia cuando se considera el grado de “pobreza extrema”, ya que el valor observado para este indicador en zonas rurales casi duplica la media nacional.

4.9 Adicionalmente al criterio de focalización geográfica, los subsidios están exclusivamente orientados a satisfacer las necesidades habitacionales de los individuos más pobres de cada localidad (aquellos que presentan niveles SISBEN 1 o 2).



4.10 En este contexto, en el que la pobreza afecta a 8 de cada 10 habitantes rurales, es poco probable que el programa presente filtraciones (beneficie a familias con nivel SISBEN mayor a 2), más aún cuando se prevé: (i) en la misma área rural, privilegiar en la distribución de recursos a los municipios con mayor pobreza relativa; (ii) mejorar los sistemas de monitoreo e información, permitiendo verificar con mayor eficiencia y confiabilidad las características socioeconómicas de los potenciales beneficiarios.

4.11 **Viabilidad ambiental.** El PCD de la operación fue presentado al CESI el 26 de marzo del 2004. Las recomendaciones hechas por el comité fueron incorporadas por el equipo de proyecto en el proceso de diseño de la operación. Como parte de este proceso se realizó una Evaluación Ambiental (EA), cuyos resultados se encuentran disponibles en archivos técnicos. Sin embargo se pudo establecer que los impactos del programa son altamente positivos, lo cual ha sido comprobado en diversas operaciones de vivienda en la región.

4.12 El programa prevé la dotación de los sistemas de provisión de agua potable y disposición final de aguas servidas para las viviendas, lo cual contribuirá a mejorar las condiciones de salubridad de la población. Debido a que en su mayoría se trata de viviendas aisladas construidas por la misma gente y localizadas en predios dedicados a la agricultura, los sistemas de mayor utilización serán tecnologías apropiadas, para la construcción de viviendas, y sus módulos sanitarios y pozos sépticos. En consecuencia no se prevén impactos ambientales negativos diferentes a los que pueden ser causados durante la ejecución de obras, los cuales son transitorios y mitigables. Por las mismas razones, no se prevé la construcción de

personas de áreas rurales con niveles de SISBEN 1 y 2 se encontraban bajo la línea de pobreza, es esperable que más del 50% de los beneficiarios de los subsidios presenten condiciones de pobreza.

viviendas en áreas con pasivos ambientales. El BA cuenta con guías detalladas de formulación de proyectos de vivienda rural que serán evaluadas y adaptadas para incluir medidas de mitigación de impactos ambientales y sociales pertinentes. De igual manera en el Plan de Manejo Ambiental y Social se definieron las variables que serán incluidas en el Plan de Monitoreo y Seguimiento del sistema.

E. Beneficios

- 4.13 Se espera que el programa mejore el acceso a la vivienda rural para la población de menores niveles de ingresos. Se estima que el total de las 19 familias beneficiarias del programa se encontrarán por debajo de la línea de pobreza. También el programa permitirá mejorar el diseño, implementación y focalización de las políticas públicas destinadas al sector. Un análisis detallado de los beneficios del programa se presenta en los párrafos 4.2 a 4.10.

F. Riesgos

- 4.14 **Centralización en un solo actor del ciclo de programa de subsidios.** A diferencia de los subsidios urbanos, en este caso y por distintas circunstancias el BA ha sido el único responsable de la administración del subsidio. Esta situación genera el riesgo de que ante la aparición de problemas en la ejecución del programa, estos se mantengan sin ser detectados por otros actores. Para mitigar los potenciales riesgos derivados de esta situación se generará un sistema de evaluación y monitoreo en cabeza del MADR el cual intentará medir el cumplimiento de las metas y requisitos del programa, la calidad de la vivienda, y otros parámetros que coadyuven a analizar la administración de los subsidios.
- 4.15 **Disponibilidad de cupo presupuestario y sostenibilidad del Programa.** La ley 546 de 1999 estableció que el gobierno nacional debía destinar al menos US\$11 millones anuales para SVISR por cinco años. Esto implica que a partir del 2005 los programas de vivienda deberán competir por un cupo presupuestario al igual que los demás sectores de inversión, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del programa en el largo plazo. Con el fin de mitigar este riesgo es necesario asegurar una ejecución eficiente de los recursos ya asignados, para lo cual el programa está brindando apoyo específico. Adicionalmente el programa prevé acciones orientadas a identificar fuentes alternativas de financiamiento.