

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

COLOMBIA

8 DE ABRIL DE 2004

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa Nacional de Vivienda Rural		
Número del proyecto:	CO-L1003		
Fecha de ingreso al programa operativo:	15 de diciembre de 2003		
Equipo de Proyecto:	Jefe de División: Xavier Comas (RE3/SC3); Jefe de Equipo: Patricia Torres (RE3/SC3); otros miembros: Verónica Adler (RE3/SC3), Fernando Balcázar, (COF/CCO), Guillermo Castillo (SDS/ICT), Javier León (RE3/OD5), Mercedes Rochac (RE3/SC3) y Marcelo Drago (consultor)		
Prestatario:	República de Colombia		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)		
Plan de financiamiento:	IDB OC: (63%)	US\$	30.000.000
	Local: (37%)	US\$	17.450.000
	Total: (100%)	US\$	47.450.000
PTI/SEQ:	Califica por conteo		
Calendario tentativo de actividades:	Misión de análisis	Mayo de 2004	
	Directorio	Septiembre de 2004	

II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 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.
- 2.2 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.

- 2.3 Cerca del 83% de la población rural es considerada pobre y el 43% es considerada en extrema pobreza, lo que representa más de 10 millones de personas viviendo en condiciones precarias en zonas rurales. Algunos indicadores muestran también que la calidad de vida de la población rural (medida en términos de acceso a servicios públicos, seguridad social, educación y condiciones de vivienda) es inferior a la calidad de las zonas urbanas.

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

Indicador	Urbano	Rural
Acueducto	98%	54%
Analfabetismo	5%	18%
Población no afiliada a seguridad social en salud	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

A. El problema habitacional en las zonas rurales

- 2.4 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 el número de viviendas con existencia de hacinamiento y carencias esenciales tales como saneamiento básico está compuesto por aproximadamente 800 mil viviendas.
- 2.5 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 el Sistema de Vivienda de Interés Social Rural (SVISR) no constituye una restricción; (iii) el régimen de tenencia tampoco se constituye en una restricción 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) dado el bajo nivel de ingresos e la población rural, estos programas no permiten requerimiento de crédito; 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.

B. La política nacional de vivienda rural

- 2.6 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.
- 2.7 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. El nuevo marco, enfatizó el papel del Estado como

facilitador del proceso, haciendo de Colombia uno de los países pioneros en la modernización de su política de vivienda social.

- 2.8 Se creó entonces el Sistema de Vivienda de Interés Social y el subsidio directo a la demanda para SVISR 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 fuera destinado 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 que tuvieran afiliados en el sector Rural para los que se denominaron fondos FOVIS¹.
- 2.9 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\$10 millones anuales. Estas cifras reflejan la limitada inversión en el sector y el desbalance que existe entre la oferta y la demanda. En los últimos cuatro años, más de 350 mil familias han postulado al programa. Sin embargo, los recursos presupuestales disponibles solo han permitido satisfacer el 11% de esta demanda.

C. Marco Institucional del Sistema

- 2.10 La responsabilidad primaria de la ejecución de la política de vivienda rural recae sobre el MADR y el proceso de ejecución de los subsidios ha sido delegado en el BA (entidad adscrita al MADR), interviniendo además en el proceso otras instituciones que se mencionan a continuación:
- 2.11 **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 quien la preside, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (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 subsidio y crédito.
- 2.12 **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).** Le compete la formulación de la política nacional de vivienda en coordinación con el MADR y el manejo del sistema de información del sector vivienda.
- 2.13 **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).** Le corresponde la formulación de la política de SVISR en coordinación con el VMVDT.
- 2.14 **Banco Agrario.** Es el ejecutor de la administración de los SVISR 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

¹ La participación de las CCF en la asignación de SVISR ha sido marginal y representa solo el 3% del total de subsidios asignados.

sociedad anónima de economía mixta y para la administración del SVISR ha creado una Gerencia de Vivienda.

- 2.15 **Entidades oferentes (EO) de proyectos de vivienda de interés social rural.** 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.

D. El Subsidio VISR

- 2.16 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 a la vivienda a las poblaciones rurales de menores ingresos pertenecientes a hogares de nivel SISBEN 1 ó 2. Los tipos de soluciones elegibles corresponden a mejoramiento de vivienda y saneamiento básico (A), construcción en sitio propio (B) y vivienda nueva (C). El valor del subsidio varía de acuerdo con el tipo de solución y se encuentra entre 10 y 12 SMMLV² para el caso de mejoramiento y saneamiento básico y entre 12 y 18 SMMLV para el caso de construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva (Ver cuadro No. 2). La reglamentación establece que en todos los casos, el valor máximo de la vivienda no puede superar los 50 SMMLV, es decir US\$6.750.

- 2.17 El valor del subsidio nacional, que no puede superar el 70% del valor de la solución, 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.

**Cuadro No. 2. Subsidio de vivienda de Interés Social Rural
Reglamentación actual**

Tipo de solución	Valor máximo del subsidio (70%)		Aporte mínimo EO (20%)	Aporte mínimo beneficiario (10%)	Valor teórico de la solución
	1	2	3	4	5=2+3+4
	En SMML	En US\$	En US\$		
A	10 a 12	1,620	463	231	2,314
B	12 a 18	2,430	694	347	3,471
C	12 a 18	2,430	694	347	3,471

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto 1042/2003 y Ley 812/2003

- 2.18 Debido al sistema de incentivos que la fórmula de calificación para obtener el subsidio lleva implícita, la realidad ha demostrado que: (i) el valor del SVISR ha sido menor al 70% del costo total de la solución; (ii) más del 93% de los recursos se destinaron a soluciones A o B; y (iii) tanto el valor

**Cuadro No. 3. Valores promedio de soluciones de vivienda por tipo de solución
- En US\$-**

Tipo de solución	SVISR	EO	BEN	Valor total de la solución
A. Mejoramiento y Saneamiento	1.252	800	272	2.324
B. Construcción en sitio propio	1.796	1.009	391	3.196
C. Vivienda nueva	1.853	1.336	354	3.543

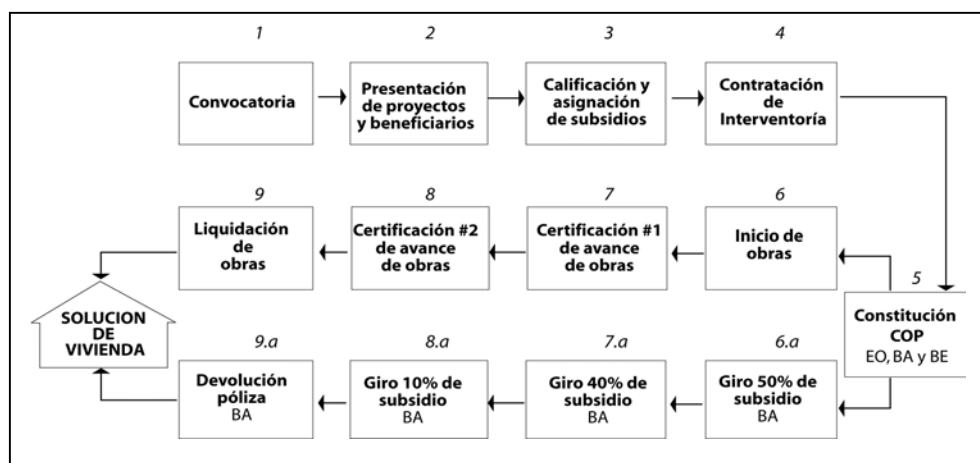
Fuente: Elaboración propia con base en información de últimas convocatorias del BA

² 1 SMML equivale a US\$135

promedio del subsidio nacional como el valor de la solución han sido menores que el valor teórico.

- 2.19 La actual política establece que un 70% de los subsidios sean distribuidos entre departamentos de acuerdo con un índice que considera las condiciones socio económicas de la población en cada departamento. 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 estos proyectos son facultad del MADR en coordinación con el MAVDT³. Sin embargo, el sistema de puntaje utilizado para la calificación de los postulantes es igual para todos los proyectos que acceden al programa, lo cual garantiza su focalización en las poblaciones de baja condición socio económica del país.

Gráfico No. 1. Ciclo del Programa



Nota: COP (Comité Operativo del Proyecto, INT (interventor). La etapa 3 incluye también la elegibilidad de los proyectos.

E. El ciclo del programa

- 2.20 El gobierno realiza convocatorias públicas a postulación para obtener un subsidio de SVISR. 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. En el siguiente gráfico se muestra de manera resumida el proceso,

³ Son programas de política sectorial rural aquellos vinculados con planes y programas productivos del MADR, entre otros: Desarrollo forestal para la sustitución de cultivos ilícitos, Programas regionales de desarrollo de paz, Programas de infraestructura vial y fluvial de mejoramiento de la conectividad del país.

destacándose los pasos y el organismo responsable.

F. La problemática actual

2.21 El SVISR 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 el ciclo del proyecto en los últimos cuatro años se establece que algunos elementos que pueden mejorar sustantivamente tanto la eficacia del programa para el logro de sus objetivos como la eficiencia en la administración del subsidio.⁴ Entre otros se destacan:

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

- a. Altos costos vinculados con el diseño y postulación para acceder a SVISR. La demanda de subsidios para SVISR supera en casi el 90% la capacidad presupuestaria del estado nacional para hacerle frente. Durante los últimos cuatro años más de 350 mil familias han postulado para SVISR, pero solo el 11% de esta demanda ha sido satisfecha. Este exceso de demanda 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 de US\$8 millones anuales, equivalente a 5.300 subsidios⁵. 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 analizarán criterios de focalización que permitan trabajar más eficientemente los procesos de convocatoria y asignación de subsidios (ej.: convocatorias regionales).
- 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 ICV⁶ y nivel SISBEN demostró que no necesariamente los municipios más pobres recibieron mayor proporción de subsidios. Este aspecto será también revisado conjuntamente con el país durante la etapa preparatoria del programa buscando procesos que permitan garantizar la rotación de los municipios participantes.

2.23 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

⁴ Para la elaboración de la problemática se han realizado visitas de campo a 7 localidades y se han efectuado entrevistas con los distintos actores participantes del ciclo del proyecto (BA regionales, alcaldes, beneficiarios, OPVs, etc.)

⁵ Suponiendo presentaciones 2000-2004 por US\$823 millones, costo de diseño al 1% y subsidio promedio de 1500.

⁶ El Índice de Calidad de Vida (ICV) es un instrumento de medición de los niveles de pobreza en el nivel municipal.

como contribuyentes a la Política Sectorial Rural (ver 2.19). Durante la etapa preparatoria de la operación, se analizarán alternativas de reglamento operativo mediante las cuales se garantice mecanismos de selección y priorización para la asignación de esta porción de recursos del programa.

- 2.24 **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 perfeccionarán los requerimientos para asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos por las entidades oferentes.
- 2.25 **El proceso de selección de interventores ha presentado problemas de concentración y poca rotación de profesionales.** En sus orígenes, el sistema de selección se basó en el llamado mediante lista corta de un número limitado de interventores. Luego y para aumentar la transparencia en el sistema, el BA realizó un llamado público. En este caso se recibieron más de 170 propuestas las cuales fueron evaluadas y adjudicadas, de acuerdo con un proceso de selección previamente establecido. Si bien el proceso de adjudicación logró desconcentrarse en alguna medida, los resultados estuvieron lejos de lo esperado y demandaron un fuerte trabajo de la institución para evaluar propuestas que en algunos casos resultaban sobredimensionadas para la magnitud de los trabajos que debían realizarse. El país, conjuntamente con el equipo de proyecto estudiará alternativas para mejorar este proceso.
- 2.26 **Los sistemas de información actualmente utilizados para la administración del SVISR corresponden a tecnologías desactualizadas y no están integrados.** Esta situación genera riesgos en la confiabilidad de la información y la oportunidad de su obtención tanto en el tiempo como en la forma requeridas para la toma de decisiones. El BA ha realizado importantes esfuerzos para 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 el trabajo de la institución para el proceso de postulación, calificación y asignación. Sin embargo, el sistema fue desarrollado con herramientas que tecnológicamente han sido superadas lo que en la práctica impide que se mejoren algunos aspectos que merecen ser perfeccionados, tales como la integración de la información y la generación de información para política sectorial. El programa aportará recursos para mejorar la tecnología y sistemas de información.
- 2.27 **Inexistencia de un sistema de monitoreo y seguimiento.** El programa 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 programa. 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 programa y las estadísticas 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 del sistema. El programa apoyará al país en esta tarea mediante el desarrollo de acciones destinadas a diseñar e implantar el sistema.

- 2.28 La problemática presentada puede ser solucionada, en la mayoría de los casos, con ajustes a la reglamentación y a los mecanismos vigentes y no requiere en consecuencia de grandes inversiones presupuestarias. Se prevé que la mayoría de estos problemas puedan ser solucionados durante la etapa de diseño y formulación de la presente operación.

G. Estrategia del Banco con el país

- 2.29 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 SVISR, 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.

H. Estrategia del País en el sector

- 2.30 El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 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*.

I. Estrategia del Banco en el Sector

- 2.31 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.

J. Estrategia del Programa

- 2.32 Con esta operación se pretende dar continuidad y sostenibilidad a la política de vivienda social rural del país. Es por esto que la estrategia de la operación ha sido diseñada sobre dos ejes principales: (i) hacer el programa 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 del programa y de la dotación de instrumentos de monitoreo y seguimiento; y (ii) lograr la sostenibilidad del programa en el largo plazo generando un ambiente que promueva la participación creciente de otros actores tanto públicos como privados. Adicionalmente es importante destacar que el sistemas de subsidios para la vivienda rural ha demostrado sus bondades y una razonable ejecución administrativa, técnica y financiera de acuerdo con la información hasta el momento obtenida. Sin embargo la limitación de recursos lo ha sometido a fuertes presiones de demanda, lo cual termina haciéndolo ineficiente y percibido como un programa con falta de transparencia. Mediante la estrategia propuesta, es decir una ejecución eficiente principalmente en los mecanismos de focalización, se minimizará este aspecto negativo del programa.
- 2.33 Asimismo y 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 poder conformar el sistema de información del sector, lo que adicionalmente es una fuerte demanda del sector privado.
- 2.34 De igual manera, el presente programa pretende mejorar la focalización de los recursos involucrados logrando que paulatinamente estos efectivamente se dirijan también a los municipios pobres 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.

K. Lecciones aprendidas y coordinación con otras operaciones del Banco

- 2.35 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 las operaciones Red de Solidaridad Social (899/OC-CO) y Reconstrucción Eje Cafetalero (863 & 774/OC-CO), financiadas por el Banco las cuales incluyeron componentes destinados a vivienda rural. Además se han tenido en cuenta operaciones de vivienda urbana del Banco entre otras: Programa de Apoyo al Sector de Vivienda II de Ecuador (1416/OC-EC),

Programa de Apoyo al Sector Habitacional de Perú (1461/OC-PE), y Programa de Vivienda Social (1483/OC-CO) recientemente aprobado.

- 2.36 Con relación a las lecciones aprendidas del país en la administración de subsidios, es importante destacar que las políticas y programas 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 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 organismos que agrupen demanda y sistemas de control y seguimiento más complejos.
- 2.37 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.

III. EL PROGRAMA

- 3.1 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 contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos ingresos de las zonas rurales del país

A. Estructura del Programa

- 3.2 Para cumplir con el objetivo se propone un programa con tres componentes: (i) subsidios de vivienda de interés social rural; (ii) Perfeccionamiento del ciclo del programa; y (iii) Diseño e implantación de un sistema de seguimiento y monitoreo y de medición de beneficios e impacto del programa.

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

- 3.3 Mediante este componente se financiarán aproximadamente diecinueve mil subsidios destinados a apoyar a igual número de familias de escasos recursos. Para acceder a este subsidio los hogares deberán estar asentados en zonas rurales

y pertenecer a un nivel SISBEN 1 o 2⁷. Esta ayuda, sumada al aporte familiar y de la entidad oferente, 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) SMLM. La distribución estimada de los subsidios se muestra en el cuadro No. 4.

**Cuadro No. 4. Distribución del SISVR
-en US\$-**

	Tipo de solución	Subsidios	Valores promedio			
			En N°	SN	EO	BE
A	Mejoramiento	12,500	1,250	800	270	2,320
B	Sitio propio	5,500	1,800	1,000	400	3,200
C	Vivienda Nueva	1,000	1,850	1,300	350	3,500
	Total	19,000				-

Nota: SN subsidio nacional, EO: contraparte de entidad oferente, BE: contraparte del beneficiario

a) Mejoramiento de vivienda o saneamiento básico

- 3.4 Se intenta resolver problemas vinculados con la calidad de la vivienda, mediante la adjudicación de 12.500 subsidios con un valor promedio de US\$1250. Este monto se encontrará entre 10 y 12 SMLM, es decir entre US\$1350 y US\$1620 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 beneficiario y la entidad oferente, es en promedio de US\$ 2.320.

b) Construcción de vivienda nueva en sitio propio.

- 3.5 Se proveerán 5.500 soluciones de vivienda en terreno de propiedad del hogar postulante mediante el otorgamiento de igual numero de subsidios con un valor promedio de US\$1,800. El valor del subsidio se encuentra para este caso entre 12 y 18 SMLM, 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) Construcción de vivienda nueva

- 3.6 Se otorgaran aproximadamente 1000 subsidios para al adquisición de vivienda nueva por un valor promedio de US\$1,850. El valor del subsidio se encuentra

⁷ El SISBEN es el sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales de Colombia.

para este caso entre 12 y 18 SMLM, 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\$3.500.

2. Componente 2. Perfeccionamiento del ciclo del programa (US\$0,4 millón)

- 3.7 **Sistema de información para la administración del subsidio.** Con este componente se busca mejorar los actuales sistemas de información, en especial con aspectos vinculados con la seguridad – por vía de bitácoras transaccionales – y la integración de la información. También se buscará que el sistema de información produzca información que nutra el sistema de monitoreo y seguimiento del Programa. Además, se mejorará el equipamiento del que dispone la gerencia de vivienda del BA.

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

- 3.8 El sistema de seguimiento y monitoreo intentará mejorar la información disponible sobre los SVISR en relación con la focalización, los tiempos de ejecución de los subsidios, los costos de asignación de los subsidios, la calidad de las viviendas, incluyendo los equipamientos sanitarios, y el grado de avance e impacto de las tareas de fortalecimiento institucional. Este sistema actuará como proveedor de información para el mejoramiento de las políticas públicas.
- 3.9 Adicionalmente, dentro de este componente se financiará un estudio con el objeto de diseñar 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. La mayor complejidad para lograr un esquema de alianzas entre los distintos niveles de gobierno y sector privado tiene importantes restricciones de carácter institucional lo que no impide la exploración de estas alternativas.

B. Costo y financiamiento

- 3.10 El costo total del programa, incluyendo los aportes de contrapartida de la Nación, se ha estimado en US\$47,45 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$30 millones de su Capital Ordinario (CO) y aportes de contrapartida equivalentes a US\$14,45 millones. Los recursos de contrapartida provendrán de dos fuentes principales: (i) los aportes de los gobiernos subnacionales; y (ii) los aportes de los beneficiarios representados en aportes en efectivo y/o aporte de mano de obra no calificada para la obtención del subsidio.

Cuadro No. 5. Costos del Programa
- En miles de US\$-

ITEM	BID	Aporte Local	Total	
				%
I. ADMINISTRACIÓN	752	650	1,402	3%
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	28,025	16,800	44,825	94%
2.1 Componente de Subsidios (*)	27,375	16,800	44,175	
2.2 Perfeccionamiento del ciclo	400	0	400	
2.3. Seguimiento y monitoreo	250		250	
SUB-TOTAL	28,777	17,450	46,227	97%
III. IMPREVISTOS	1,223		1,223	3%
IV. COSTOS FINANCIEROS				
TOTAL	30,000	17,450	47,450	100%
%	63%	37%	100%	

(*) Incluye costo de administración del SVISR

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 4.1 El prestatario de la operación será la Republica de Colombia y el organismo ejecutor será el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El Programa será ejecutado principalmente a partir de la capacidad instalada en el BA, adscrito al MADR, en donde su Gerencia de Vivienda ejecuta programas de subsidios para vivienda rural desde hace más de cuatro años

B. Ejecución y Administración del Proyecto

- 4.2 Se creará una unidad en el MADR con el objeto de coordinar y hacer seguimiento a las diferentes actividades del programa y de realizar la administración financiera de la operación BID.

1. Componente de financiamiento de subsidios de VISR

- 4.3 La responsabilidad de la ejecución de este componente estará a cargo del Banco Agrario, siendo la responsabilidad primaria la del Gerente de Vivienda quien se apoyará en los responsables de línea de cada una de las áreas.

2. Componente de perfeccionamiento del ciclo del programa

- 4.4 La responsabilidad técnica de la ejecución de este componente será del Banco Agrario, a través de su gerencia de vivienda y específicamente del área de sistemas. Para el desarrollo de las actividades se contratará una firma consultora

que se encargará del mejoramiento del sistema y que interactuará con el área de sistemas de la gerencia de vivienda rural.

3. Componente de diseño y aplicación de un sistema de seguimiento y monitoreo y de medición de beneficios e impactos del programa

- 4.5 El ministerio designará un responsable directo del MADR para la ejecución de este componente. Este responsable deberá participar en el proceso de elaboración de los términos de referencia y contratación, y ser además contraparte técnica de la consultoría que se contratate, con el objeto de garantizar sostenibilidad institucional del producto que se desarrolle. Las acciones y actividades previstas serán volcadas a un Plan de Acción para el período total de ejecución del programa. Para cada año será elaborado un Plan Operativo Anual para lo cual se tomará como base el PdA.

C. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 4.6 El período de ejecución del programa es de 36 meses. El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en 48 meses a partir de la entrada en vigencia del contrato de préstamo. El calendario de desembolsos será parte del Informe de Proyecto.

D. Reconocimiento de gastos

- 4.7 De acuerdo con la Política Operacional OP-504, es posible que el país solicite el reconocimiento del gastos realizados antes de que esta operación sea aprobada. Estos gastos serán reconocidos con cargo al financiamiento en la medida en que: (i) se hayan utilizado requisitos sustancialmente análogos a los que se establecerán en el Contrato de Préstamo y su Reglamento Operativo; (ii) hayan sido realizados dentro de los 12 meses anteriores a la aprobación de préstamo; y (iii) no superen el 10% del monto total de subsidios asignados al programa.

E. Seguimiento y evaluación

- 4.8 **Informes.** El prestatario presentara al Banco informes de progreso de cada uno de los componentes cada seis meses. Dichos informes serán presentados dentro de los 60 días siguientes a la finalización del semestre.
- 4.9 **Evaluación intermedia y final.** Adicionalmente a las misiones de administración, en las cuales periódicamente se evaluará la adecuada ejecución de las actividades, el cumplimiento de cronogramas y metas parciales del programa, está prevista la realización de una evaluación intermedia y una final a través de la contratación de una firma externa aceptada por el Banco con recursos del programa.
- 4.10 **Auditoría externa.** Será efectuada por una firma de auditores independientes aceptada por el Banco, siguiendo sus políticas y procedimientos. Esta será una auditoría financiera y operacional y será financiada con recursos del programa.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios esperados

- 5.1 A través del componente de subsidios, 19.000 familias de nivel SIBSEN 1 o 2 verán mejoradas sus condiciones habitacionales mediante el mejoramiento de su vivienda actual ó la adquisición de una vivienda nueva. A su vez gozarán de un mayor acceso a servicios básicos y un entorno ambiental más saludable y seguro. Para que efectivamente estos beneficios sean substanciales, el programa introduce un sistema de control y monitoreo sobre la calidad de las viviendas y de su entorno inmediato. El programa también fortalece el sentido de pertenencia y arraigo y fortalece el trabajo comunitario en la medida que una parte importante de los trabajos se realiza por autoconstrucción.
- 5.2 Por su parte el componente de fortalecimiento institucional permite: (i) dotar a las instituciones que administran el SVISR de un sistema de información y monitoreo que permita detectar y corregir posibles desvíos en los lineamientos básicos de la política VIS; y (ii) producir información de soporte para la red nacional de información del sector vivienda en cabeza del VMVDT que facilite y mejore el diseño de las políticas del sector.
- 5.3 En suma, se espera que el programa contribuya a reducir las disparidades sociales existentes lo cual, en última instancia, mejorará la convivencia entre los distintos grupos sociales.
- 5.4 Existen también beneficios económicos que están siendo analizados y serán incorporados en el Informe de Proyecto.

B. Resultados Esperados

- 5.5 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 19,000 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.

C. Impacto Social y Ambiental /Clasificación PTI/SEQ

- 5.6 El impacto social del programa deberá ser altamente positivo. 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. Esta operación también califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI), debido a que más de un 50% de los beneficiarios directos pertenecen a la población de más bajo ingreso en el país (1 y 2 salarios mínimos) y se sitúan por debajo de la línea de pobreza. El programa utilizará un sistema de asignación con base en puntajes que consideran 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

familias encabezadas por la mujer como jefe de hogar, con lo que se favorece a la mujer que debe asumir la responsabilidad total del hogar. También se pondera favorablemente la vinculación del proyecto con programas asociativos de mujeres. 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.

- 5.7 De igual manera 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, 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 de la operación. El Banco Agrario 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.
- 5.8 Se realizará un Análisis Ambiental y Social (AAS) concentrado en la revisión de las Guías del BA y en el análisis institucional para definir las responsabilidades institucionales para implantar las medidas de mitigación identificadas. El AAS también contribuirá a definir las variables que serán incluidas en el Plan de Monitoreo y Seguimiento de la Operación y generará un Plan de Manejo Ambiental y Social que será insertado en el documento de préstamo.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 No se espera ninguna excepción a las políticas del Banco.

B. Riesgos

- 6.2 **Recursos adicionales para el financiamiento de actividades diferentes al subsidio directo.** Las acciones o actividades de fortalecimiento institucional o de mejora de procesos son vistos como un gasto y no como una inversión, razón por la cual el país es reticente a que recursos del programa se destinen a estas actividades. Para mitigar este riesgo, durante la etapa preparatoria del programa se ha trabajado con las autoridades nacionales sobre las justificaciones y necesidades de implementar estos componentes, así como de minimizar gastos, logrando complementariedad y coordinación con actividades similares llevadas a cabo dentro del programa de vivienda urbana (CO-0241). Durante la preparación de la operación se cuantificarán los beneficios derivados del programa.
- 6.3 **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 Banco Agrario 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.

- 6.4 **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 5 años. Esto implica que a partir del 2004 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 evitar este riesgo es necesario asegurar una ejecución eficiente de los recursos ya asignados, para lo cual el programa esta brindando apoyo específico. Adicionalmente el programa prevé acciones orientadas a identificar fuentes alternativas de financiamiento.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 En febrero de 2004 se realizó la misión de identificación durante la cual se definieron las actividades que serán financiadas por el programa y se realizó una visita a proyectos con el objeto de profundizar el diagnóstico. Como parte de la preparación, se ha contratado a un consultor especialista en vivienda quien se encuentra trabajando con el país para definir en detalle los componentes del programa. También se ha enviado un especialista del Banco experto en sistemas de información para precisar el alcance de las mejoras a introducir. El cronograma previsto establece una próxima misión en el mes de mayo de 2004 y que el informe de proyecto será distribuido a Directorio hacia fines de septiembre de 2004.